

CA1
J720
-1997
V35



Visible Minorities and the Public Service of Canada

A report submitted to the
Canadian Human Rights Commission

by John Samuel & Associates Inc., Ottawa

February 1997



Presented to the
LIBRARY *of the*
UNIVERSITY OF TORONTO
by
John Stanley

Visible Minorities and the Public Service of Canada

A report submitted to the
Canadian Human Rights Commission



by *John Samuel & Associates Inc., Ottawa*

February 1997

ALTERNATIVE FORMATS

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are blind or visually impaired.

For copies of this report in an alternate format, please contact:

Canadian Human Rights Commission
Human Rights Promotion Branch
320 Queen Street, Tower A, Place de Ville
Ottawa, Ontario K1A 1E1

Telephone: (613) 995-1151

TTY: (613) 996-5211

Internet: info@chrc.ca

<http://www.chrc.ca>



TABLE OF CONTENTS

Description	Page
Executive summary	3
Acknowledgments	7
Chapter 1: Introduction	9
Chapter 2: Review of literature on visible minorities and the public service	13
Chapter 3: Review of hiring policies and practices	21
Chapter 4: Employee perspectives	31
Chapter 5: Management perspectives	51
Chapter 6: Visible minorities and the private sector	59
Chapter 7: Recommendations	67
Annex 1: Questionnaires/Focus groups	77
Annex 2: Tables from questionnaires 3 and 4	83
Annex 3: Tables on visible minority representation, promotions and hires	93
References	95

Description	Page
List of charts	
Chart 1: Representation of visible minorities in the public service	10
Chart 2: Participation on selection boards	36
Chart 3: In same position since entry	40
Chart 4: Number of promotions in last 7 years	41
Chart 5: In higher level acting positions	42
Chart 6: Reasons for not applying	44

Annex 1:

Chart 1: Visible minorities in the public service and respondents by sex	79
Chart 2: Occupational categories: respondents vs. public service	80
Chart 3: Origins of respondents	82

Executive Summary

Visible minorities are an integral part of Canadian society. Their proportion in the labour force rose from 5.9% in 1986 to 9.1% in 1991, and is estimated to be about 12% in 1996. Despite this, their representation in the Canadian public service has increased only from 2.7% in 1987 to 4.1% in 1995. For Canada, known to be a racially-tolerant country in the community of nations, such a low level of visible minority representation in its public service is less than acceptable.

Indications are that the federally-regulated private sector is doing much better in hiring visible minorities. Between 1987 and 1994, the visible minority group representation in the private sector increased from 5.0% to 8.2% of the labour force. The five major chartered banks had a representation level in the range of 10.7% to 18.2% in 1995. Interestingly some banks assert that visible minority employees in their workforce help to increase productivity and profitability.

Given the above numbers, the Canadian Human Rights Commission initiated this study to provide the public service with constructive input by identifying elements in hiring practices and in the workplace environment that may help to explain the statistical patterns observed above.

Fourteen departments and agencies were chosen in order for the study to reflect a representation of the public service. They ranged in size from the very large to small; some had greater success in hiring visible minorities, and some appeared to be making a greater effort to do this. More than 2,000 employees of these departments volunteered to participate.

The multi-faceted approach undertaken in the study involved both qualitative and quantitative techniques. The groups that received questionnaires, participated in focus groups or were interviewed were: visible minority employees including a group of former public servants, a control group of non-visible minority public servants; public servants with staffing/managing responsibilities, and the executives known as EXs - primarily Assistant Deputy Ministers and directors general.

Twelve private sector firms also received a questionnaire, and eight high-ranking human resources officials of the private sector were interviewed along with the former president of the Canadian Bankers' Association.

Both visible minority employees and public service managers, including EXs, expressed the view that racial discrimination against visible minorities is prevalent in the public service. However, it was clear from the questionnaires and focus group meetings that discrimination per se tells only part of the story. A significant number of other factors were cited by both groups contributing to the low representation of visible minorities. These included:

- A lack of flexibility in the staffing process, which reduces the scope for creativity in outreach, recruitment and selection standards.

- A perception that candidates for appointments and promotions are "pre-selected", and the failure to factor in visible minority representation into the composition of hiring boards. As a result, some visible minority employees have screened themselves out of competitions because they believe they cannot win.
- Difficulty in getting information on jobs and their requirements, both for people who want to enter the public service and for those who want to progress within it.
- A certain level of discomfort with the workplace environment and the feeling that networking, kinship and social ties play a major role in hiring and promotion.
- The overall perception of the public service by visible minority communities, exacerbated by "public service bashing", cultural biases against public service employment, and low salary levels for some professions in comparison with the private sector.
- The lack of a simple yet structured approach to career development and training opportunities. Problems often cited included the lack of information, accessibility, encouragement and funds.
- A failure to focus efforts to hire visible minorities into senior management. The absence of a critical mass of visible minority senior managers means that employees do not see themselves reflected in the top echelons. Without this critical mass, it is harder to encourage visible minority employees inside the system to aspire to senior management positions.
- A continuing need for diversity training opportunities; not just courses and job fairs, but focused training for managers about how to build diversity into daily processes; and training for people entering the public service to understand and cope with the environment.
- A perception that public service managers - from the top on down - are not fully committed to increasing visible minority representation. This commitment must be strengthened and demonstrated through concrete action, integration of employment equity objectives into business plans, and accountability for producing results.

Particularly significant were comments related to flexibility, on the one hand, and accountability on the other. Participants in the study said that hiring policies and procedures - restrictions on external recruitment, for example - are insufficiently flexible to provide increased employment opportunities for visible minorities. At the same time, at least some participants felt that visible minorities were adversely affected when managers use their discretion, for example, in the case of acting appointments or deployments. One might conclude that an increase in flexibility and

manager discretion will only be effective if managers are held accountable for the successful implementation of employment equity goals; and that these goals are factored into all aspects of the staffing process.

Conclusion

The most significant point made by all the participants in this study is that commitment at the highest level of authority is a must to herald change. Once that commitment is there, the process can begin in earnest to establish and accomplish diversity goals that fully reflect the spirit and the law of both the *Public Service Employment Act* and the *Employment Equity Act*.

What the public service needs is not quotas for visible minorities but a removal of barriers to make sure that real merit is recognized and rewarded. The study's recommendations are put forward to facilitate the changes that are necessary for a public service on the threshold of the 21st century. Canada needs a public service that is dynamic, adaptive and productive. For this, the Canadian public service needs a new diversity strategy.

Acknowledgments

We would like to thank all those who assisted with the study.

From the very beginning of the study, the Treasury Board Secretariat agreed to facilitate access to and share the information available centrally on visible minorities in the public service. The Secretariat wrote to the fourteen participating departments and agencies selected for the study requesting their cooperation in facilitating this initiative of the Canadian Human Rights Commission. The Public Service Commission assisted us in meeting the information needs on their programs and services.

The fourteen departments and agencies (see Chapter 1) chosen for the study rendered invaluable help in making this study a success despite constraints imposed by the summer season. The employment equity coordinators and committees in various departments and/or agencies, and in particular the visible minority advisory committees, where they existed, provided helpful practical advice on procedures, and offered suggestions about approaches to be used. They helped to publicize the study and commented on draft questionnaires, distributed them and collected and forwarded to us names of prospective participants for the focus groups, and attended information meetings. Deputy Ministers and Assistant Deputy Ministers in some departments wrote to all employees requesting them to cooperate. Several senior public servants spared the time to discuss with us some of the issues and possible solutions.

The unions, approached through the National Joint Committee Employment Equity Subcommittee, were quite enthusiastic about the study. The Professional Institute of the Public Service of Canada publicized the study through its publication, *Communications*. The Public Service Alliance of Canada issued a special memorandum on the study. The unions also commented on draft questionnaires and urged their members to participate.

Senior personnel from a number of firms chosen from the private sector filled out questionnaires and took the time most willingly to be interviewed on their policies and practices regarding visible minority recruitment, retention, promotion and workplace environmental issues.

We are most thankful to those who attended the focus groups, and who expressed their views candidly, filled out the questionnaires, volunteered information on the issues through letters, phone calls, e-mail, and copies of relevant reports. Without their willing cooperation and candid views it would not have been possible to conclude the study so successfully. The summer season and the normal vacation periods posed particular challenges for the study. However, the participants showed patience and were willing to give us the benefit of their ideas and observations based on experience. The hiring and/or managing group in the public service and the executives (EXs) in particular showed considerable interest in the study by responding to the questionnaires and participating in focus groups.

John Samuel

Lloyd Stanford
John Samuel & Associates Inc., Ottawa

Camylle Tremblay

CHAPTER ONE

Introduction

As of March 31, 1995 there were 8,914 visible minority employees in the federal public service, 4.1% of the total as against a workforce availability of 9.1%. Very few departments have attained the labour force availability level of visible minorities nationally. Hiring of visible minorities into the public service currently remains at 2.7% annually. Moreover, it is likely that a higher percentage of visible minorities will depart (retirements, resignations and deaths) the public service because of their age profile, so that future representation of visible minorities could actually fall while the labour force availability of visible minorities rises (estimated to be 12% in 1996) in conjunction with their increase in population (see Chart 1).

The federally-regulated private sector has had much more success in bringing the representation of members of visible minorities into line with labour force availability. The representation of visible minorities in this sector in 1994 stood at 8.2%, double the rate for the public service. The banks have been in the vanguard. In 1995, the five major chartered banks in Canada had between 10.7% and 18.2% of their workforce from visible minorities. Among "upper level managers" in 1995, 5.4% were visible minorities in the Bank of Montreal, closely followed by the Bank of Nova Scotia (4.6%), while the comparable levels in the public service (the EXs) remained at 2.4%.

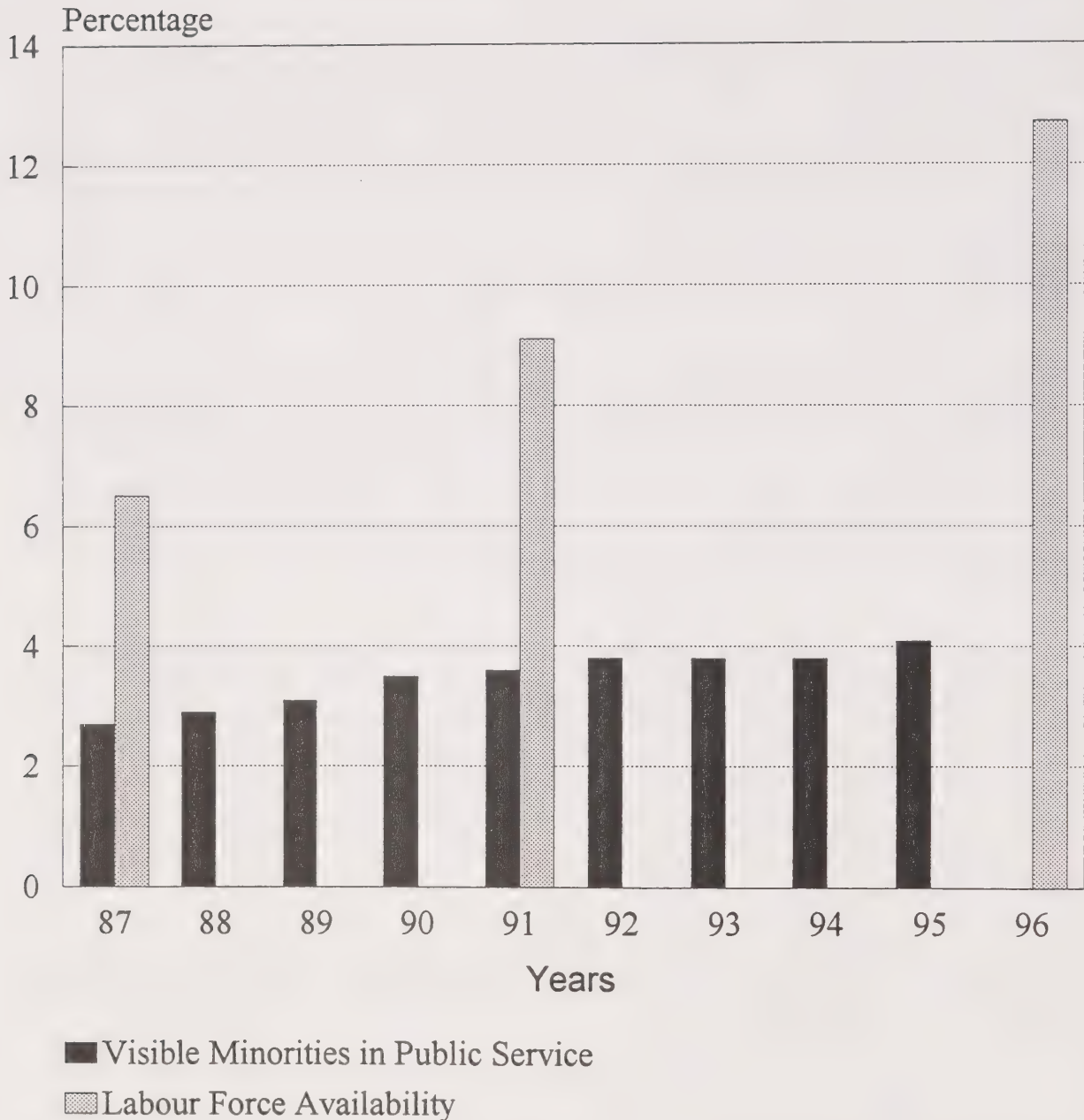
Geographic factors cannot fully account for different performance of the public and private sectors; in fact, in Ontario -- the province with the highest concentration of visible minority members -- visible minority representation in the public service falls well short of labour force availability (5.2% vs. 12.6%), while representation among federally-regulated private sector employers (13.16%) approximates availability. And the problem is not merely a historical "hangover" of past hiring practices: even today, the percentage of new recruits to the public service who are members of visible minorities is still about half their percentage in the labour market availability.

This study was undertaken with the aim of providing the public service with constructive input by identifying elements in hiring practices and the workplace environment that may help explain the statistical patterns outlined above.

1.1 Methodology

Fourteen departments and agencies were selected for the study to represent a wide spectrum of the Canadian public service. Some were large, others small; some had greater success in the hiring of visible minorities than others; some appeared to be making greater efforts than others in becoming more representative of the visible minority labour force.

Chart 1: Representation Levels of Visible Minorities in the Public Service, Compared With Their Labour Force Availability in Census Years 1987 - 1996



Sources: Treasury Board Secretariat, Statistics Canada,
John Samuel & Associates Inc.

The departments and agencies chosen were: Agriculture and Agri-Food Canada, the Canadian Human Rights Commission, Citizenship and Immigration Canada, the Commissioner of Official Languages, Correctional Service of Canada, the Department of Foreign Affairs and International Trade, Environment Canada, Human Resources Development Canada, National Defence, the Public Service Commission of Canada, Public Works and Government Services Canada, Revenue Canada, Statistics Canada and the Treasury Board of Canada.

The study's methodology was primarily qualitative. Altogether, over 2,000 individuals participated in the study by filling out questionnaires, attending focus groups, and participating in personal interviews. Many others communicated their views through letters, faxes, e-mail and telephone calls, and sent relevant reports. The details on the questionnaires and focus groups are contained in Annex 1.

Respect for confidentiality meant that it was not possible to choose a random sample of participants. However, a comparison of the characteristics of the respondents and those of the visible minorities in the public service showed that, for the visible minority questionnaire, we had obtained a 12 percent sample, which roughly matched the universe of visible minorities in the public service with respect to characteristics such as sex and occupation, as seen in Annex 1. In addition, the distribution of visible minority participants was not too far from the ethnic distribution of visible minorities in Canada. The three major groups among visible minorities in Canada are the Chinese, South Asians and Blacks; the same was true for the respondents for the survey, as seen in Annex 1.

The relative representativeness of participants notwithstanding, no claim is made that the study is a "perfect" reflection of reality. However, its results are certainly indicative of the key issues facing visible minority employees in the public service.

The study was based on the following elements: (a) a review of literature on the situation of visible minority employees in the public service mostly in the 1990s; (b) a statistical comparison of representation of visible minority employees in the public service and of the private sector under federal jurisdiction; (c) an analysis of policies and practices relating to hiring and workplace environment; (d) completion of written questionnaires from a certain number of visible minority employees in the public service, from a control group of non-visible minority employees, from the hiring/managing group, and from the EX group and from a small number of private sector firms; (e) interviews with key persons (mostly at the Assistant Deputy Minister and Director General levels) in the fourteen departments and agencies, and with a small number of human resources managers in the private sector; and (f) focus groups of visible minorities, non-visible minority public servants, hiring and/or managing personnel and a group of former visible minority public servants.

1.2 Focus Groups

Thirty-eight focus groups were organized across Canada. Face-to-face focus groups took place in Ottawa, Toronto, Montreal and Vancouver. Telefocus groups run from Ottawa involved participants from all provinces. Altogether, 378 individuals participated. The size of the groups varied from one to 21. Separate focus groups were held whenever possible for: (a) visible minority public servants, (b) a control group of non-visible minority public servants, (c) those in hiring and/or managing group, and (d) former public servants. The participants expressed their views candidly and provided valuable information that has been used in the report.

1.3 Interviews

Interviews were conducted with fourteen Assistant Deputy Ministers and Directors General in the public service, human resources managers in eight different private sector organizations, and the former President of the Canadian Bankers' Association. Many also provided us with written materials useful for the study.

Summary: Chapter 1 Introduction

The purpose of this chapter was to introduce the study and outline its aims and methodology.

- Representation of members of visible minorities in the federal public service is lower than expected given their representation in the Canadian workforce as a whole. It is also below comparable figures for federally-regulated private sector employers.
- The study aims to provide the public service with constructive suggestions about important factors that may contribute to low representation levels.
- Fourteen federal departments and agencies, and over 2,000 individuals, participated in the study.

CHAPTER TWO

Review of Literature on Visible Minorities and the Public Service

2.1 Introduction

Canada is respected in the community of nations as a racially-tolerant country. The question arises: "How does Canada measure up in its treatment of visible minorities in its own public service?" The following literature survey looks at some of the studies and reports related to employment equity for visible minority employees in the federal public service.

Canada's population and labour force have changed significantly as a result of immigration. By 1991, 9.1% of Canada's labour force belonged to a visible minority. The visible minority segment of the population and labour force are bound to grow further in the years to come in view of continuing immigration and an increase in Canadian-born visible minorities.

2.2 Origins of employment equity

Relatively high levels of immigration from developing countries and the affirmative action program in the US have given a boost to "employment equity" programs in Canada. Several studies revealed in the 1980s that persons with origins in developing countries experienced higher rates of unemployment and earned less than other Canadians, and had difficulty finding work in their chosen fields (Samuel, 1996). Two significant reports in 1984 shaped the future of employment equity initiatives in Canada. In that year, the Parliamentary Committee on Participation of Visible Minorities in Canadian Society produced a report, *Equality Now!* The report pointed out that Canadian society constitutes a "vertical mosaic" in which some ethnic groups were, economically and socially, more privileged than others. Eighty recommendations were put forward, of which several were aimed at employment.

The second was a Royal Commission report by Judge Rosalie Abella, *Equality in Employment*, which pointed out that the American term, "affirmative action", often sparks a negative emotional reaction as it is equated with reverse discrimination, or hiring and promotion based on target group membership, rather than merit. The term "employment equity" was coined to refer to measures to eliminate discriminatory employment barriers and procedures. The report proposed employment equity as a "strategy to obliterate the present and the residual effects of discrimination and to open equitably the competition for employment opportunities to those arbitrarily excluded. It requires a special blend of what is necessary, what is fair, and what is workable" (Abella, 1984:254).

These two reports prepared the ground for the *Employment Equity Act* of 1986 that applied to federally-regulated employers with 100 or more employees (representing about one-tenth of the Canadian labour force) but excluded the federal public service, the RCMP and the military. A new *Employment Equity Act* came into force on October 24, 1996, bringing almost all of the public service under its purview.

2.3 Treasury Board initiatives

In April 1985, a Treasury Board Secretariat (TBS) survey revealed that 3,791 persons (1.7%) identified themselves as visible minorities in the public service compared to 4.3 percent in the Canadian labour force in 1981. TBS asked the Public Service Commission (PSC) to implement a number of special measures aimed at facilitating the self-identification of visible minorities, and the monitoring of the recruitment, referral, appointment and training processes. A special employment program of up to 300 person-years for 1986-89 was announced. This program assisted in recruiting visible minority persons by paying for the first year of an appointment to an indeterminate position or for six months of a developmental term position with the understanding that the latter action would lead to an appointment to an indeterminate position.

In order to understand the visible minority issue better and with a view to finding consultative solutions, the Treasury Board Secretariat appointed in early 1990s a Visible Minority Consultation Group (VMCG) on Employment Equity. The VMCG produced reports in 1992 and 1993 addressing a number of important questions. Among them was the question of self-identification and the reluctance of visible minorities to self-identify. Self-identification does not provide any direct benefits, some visible minorities said. Some feared that the reverse may be true. Other reasons cited for not self-identifying were: it has nothing to do with merit; it is distasteful and is an invasion of privacy.

The VMCG pointed to the need to develop a "supportive culture that facilitates new visions and ways of working" as "a fundamental pre-requisite to any success that may be achieved in employment equity" (Visible Minority Consultation Group on Employment Equity, 1992:4) for visible minorities. The Group held the view that the Scientific and Professional category seems to have become a trap for visible minorities. The extent to which their concentration in that category affects their ability and propensity to gain access to management is not clear but is certainly worthy of further investigation because it is one of the principal feeder groups to the management category. The VMCG also noted that about a fifth of the management rank is appointed from outside the public service, but few visible minority employees are recruited this way. Moreover, the VMCG noted the "double jeopardy" faced by visible minority women.

The VMCG said that time alone will not correct the situation of under-representation of visible minority employees at the management level and recommended "efforts similar in scope to those designed to increase the representation of francophones and women in the public service". As the VMCG report put it: "It is bad judgment to try to draw 100% of the talent from 75% of the available population".

Visible minority employees, it was found, were well represented in Ontario, (outside the National Capital Region), Alberta and British Columbia, especially on the front lines. The need for management training was at the core of the visible minority issue. The VMCG also drew attention to the corporate culture built on misconceptions, such as employment equity is a "leg-up" for the disadvantaged, and perhaps the unqualified, or is designed to compensate for past wrongs and runs counter to the merit principle. While many visible minority public servants are cynical about employment equity, some public service managers are guilty of stereotyping minorities. The VMCG strongly argued for a "higher profile and priority" for employment equity and urged stronger "political will to pursue it vigorously".

The VMCG found that "employment practices are believed by most visible minority employees interviewed to be unfair, to lack integrity, and to be racially biased". These views were corroborated by a majority of those at the management and even senior management levels. They wondered whether the interest in employment equity was real or whether it was just more window dressing. The report referred to the "abuse of acting appointments", the perception that selection boards for promotion are "mock boards", "a farce", and accord too much weight to the "personal suitability" factor, and complaints about "old boy" and "new girl" networks that work against visible minorities. A two-pronged strategy was proposed: 1) improving the culture of the public service for visible minority employees through persistent, visible leadership by Deputy Ministers; and 2) preparing visible minorities for full participation at all levels, especially with respect to access to and promotion within management. Accountability was stressed as a means of improving the climate for employment equity for visible minorities.

2.4 The views of non-governmental organizations

Despite the Treasury Board initiatives in the late 1980s, the representation of visible minorities in the public service was only half that of their representation level among federally-regulated employers in the early 1990s. Such low levels made interest groups critical of the Canadian Government and its efforts to bring about employment equity for visible minorities in the public service. In a 1992 report entitled *Employment Inequity*, the Canadian Ethnocultural Council said that the public service has no leadership when it comes to the issue and the Government in general and several key departments in particular are setting a poor example to the private sector.

A 1995 report by the Canadian Alliance for Visible Minorities characterized the shrinking public service as a "bureaucratic institution in a state of demoralization". The present situation was "summarized by three words -- flux, uncertainty and fear". The report itemized a number of perceived problems and issues with the public service. It drew attention to excessively long management procedures, concentration of power in the hands of senior managers, ineffectiveness of personnel departments and employment equity offices, absence of skill inventories, shrinking opportunities and managers paying only lip service to visible minority issues. Other major issues were: exclusion of visible minorities on the basis of personal suitability; poorly-defined performance measurement criteria; lack of concern for and interest in visible minority issues; the narrow scope of the appeal process; non-acceptance of visible minority employees in the

bureaucratic corporate culture; lack of mentors for visible minority employees; and a tendency to stonewall any wrong doing on the part of managers.

The report also referred to some factors such as fear of reprisals by visible minority employees, their unfamiliarity with the intricacies of the system, and the difficulty visible minority employees encounter in dealing with corporate culture. It observed that "because the concepts of performance and efficiency have very elastic meanings in the bureaucratic system, the merit principle becomes a noble fiction without any credibility" (Canadian Alliance of Visible Minorities, 1995:21). The report concluded that the "documentation and advice available attempt to show that the system can accommodate them (visible minorities) provided they follow the marvellous path to nowhere. And in case they cannot reach their target it is simply their fault. This is an ideal case of blaming the victim" (ibid:25).

2.5 Some departmental initiatives

There are a few reports on visible minorities and the public service that have been produced by different government departments. Reports were available from the Department of Canadian Heritage, Citizenship and Immigration and Health Canada. They are summarized below.

Department of Canadian Heritage

The report from the Department of Canadian Heritage completed in 1996 was the result of a survey and consultations with all the visible minority employees of the department. The survey discovered that 85.5% of the visible minorities had self-identified.

Respondents were asked a variety of questions concerning their employment experience in the department. The study found that the majority of managers and supervisors were perceived as needing more cross-cultural training and sensitization skills. It suggested that "there seems to be an institutional bias against the promotion of visible minority employees, especially into management and supervisory positions" (Multicom, 1996:9), and that managers themselves would benefit from cross-cultural training. For a majority of the respondents, solutions involve management becoming more sensitive to visible minority employees' viewpoints and more skillful in intercultural communication.

It was suggested that in order to attract more visible minorities to the public service, they should be present within the organization and in planning branches, selection boards, senior management, and Minister's office. More assignment programs were proposed and managers could submit the names of those available for assignment indicating their willingness to accept others. Monitoring of the competition process and dealing fairly with grievances were suggested. "There is no need to do anything special, just do everything fairly", the report emphasized.

More than four out of 10 visible minority employees in the Department felt that their career development has been hindered because of their visible minority status. The factors responsible

were said to be: institutional bias against the promotion of visible minority employees, little backing for grievances from the union, lack of vision on the part of management, negative reactions from clients, and lack of training.

The requirement for proficiency in the French language was seen as an obstacle to the furthering of their careers. It was suggested that cultural orientation workshops on matters such as Canadian corporate culture would be helpful for new Canadians joining the public service, while cross-cultural communication training programs would benefit all employees.

A mentor program was proposed as a way of piloting employees through the professional waters of career development. It was important to talk to a mentor who is knowledgeable and trustworthy in the context of career development.

Citizenship and Immigration Canada

An Administrative Review by TLC Enterprises prepared for Citizenship and Immigration in 1996 sought to "examine corporate culture, values, and systems in the CPC (Central Processing Centre) Vegreville with a view to enhancing respect in the workplace for all individuals", and understanding the context of alleged racial harassment of visible minorities on the job and in the community. The focus of the review was the CPC's ability to provide a respectful work environment for all its employees.

The Administrative Review team interviewed a number of visible minority employees who had raised the issue and a number of managers to see whether CPC Vegreville was a respectful workplace. The consultants defined "'a respectful workplace as one where there is an active and open line of communication between all levels of staff; where there is a degree of security that allows for a person to receive and offer positive/constructive criticism; where a mutual respect for others, regardless of differences, underlies all workplace activity; and where professionalism and a set standard of conduct are upheld by all staff and supported by management". The consultants concluded that CPC Vegreville "is not a harassment-free environment. Because of changes over time, the workplace has developed sufficient elements to determine that it is a hostile environment for visible minority groups.

The report presented recommendations to the staff and management. The staff was asked to seek clarification if a staffing action appears to be invalid, to resist making racist comments, to use the complaint process to resolve situations that cannot be resolved otherwise, and to avoid attributing motives to other people's actions.

It was proposed that management should develop a system so that the staff could get information on any competition process in order to reassure them of the fairness of the process on a one to one basis; have a person outside of CPC on the staffing boards; have a Diversity Management Committee with equal numbers of visible minority employees and non-visible minority staff; arrange for speakers on various cultures for all staff; inform managers that it is their responsibility

to maintain a harassment-free workplace environment; develop an equity plan; to the extent possible have someone from an equity group sit on selection boards as a member; and monitor results of appointments and acting assignments to ensure equitable distribution among all staff, including visible minority employees.

Health Canada

The Visible Minority Advisory Committee (VMAC) was established in Health Canada in 1991 to advise the Department on all issues concerning recruitment, retention, and promotion practices as they apply to members of visible minority communities. In the following year VMAC in a report recommended that the Department: (a) establish a culturally diverse Cross-cultural Unit to analyze and make recommendations on diversity; (b) establish mechanisms to actively recruit visible minorities; (c) increase the representation of visible minority employees on departmental selection boards; (d) establish mechanisms to ensure that visible minority employees are represented fairly at all levels, and in all categories; (e) recognize, use, and develop the skills of visible minority employees within the department; (f) give training to managers and supervisors to value a culturally diverse workforce; (g) evaluate managers on their performance in managing and valuing a culturally-diverse workforce; and (h) implement a department-wide educational initiative to increase employees' sensitivity to cross-cultural issues. Appropriate action steps were proposed to implement the recommendations.

2.6 The Unions

Among the unions, the Public Service Alliance of Canada (PSAC) prepared and submitted a brief in 1996 to the Anti-racism Task Force of the Canadian Labour Congress. The brief considered racism as a "state of mind that is passed on from generation to generation, and fosters hatred and ignorance" (PSAC, 1996:5). The authors of the brief wanted the unions to be pro-active and indicated the importance of a critical mass of visible minority members in visual positions of the union when addressing race-related issues. The issue of networking was underlined and they endorsed the requirement that a racial minority person should have a seat on each of the national bargaining teams. Their recommendations included: representation of visible minorities at executive levels within the labour movement; a self-identification program for its membership vis-a-vis race; recognition of foreign credentials as part of contract negotiations, and that being from a different culture or religion should not make one better or worse; design and delivery of anti-racism courses by racially visible members; and funding more minority delegates to attend conferences and conventions.

Summary: Chapter 2 Literature Review

This chapter reviews previous efforts by federal departments and non-governmental organizations to study the situation of visible minorities in the federal public service. It describes the conclusions and recommendations of those studies.

- Several studies have pointed to difficulties faced by visible minority public servants, including:
 - Misperceptions about employment equity;
 - Stereotypes about and biases against visible minorities;
 - A lack of management commitment;
 - Demoralization;
 - The rigidity of employment systems; and
 - Official-language requirements
- Key recommendations of these studies were:
 - Senior-level leadership;
 - Cross-cultural training;
 - Representation of members of visible minorities in key organizational activities; and
 - Mentoring programs.
- A general thread in the literature was the slowness of institutional change in the public service.

CHAPTER THREE

Review of Hiring Policies and Practices

3.1 Introduction

The review of written policies was initiated to ensure that we understood the staffing process of the public service and that the review instruments used during the study reflected the reality of the environment. The review was limited to those policies regulating recruitment and selection as described in the Staffing Manual of the Public Service Commission (PSC). These policies have a direct impact on hiring and promotions, areas identified as a concern for visible minority candidates.

In addition, we examined several application forms, the Generic Delegated Authority Agreement and samples of entry level testing. While the Collective Agreements were not reviewed, the Master Agreement was examined. This was supplemented by information on policies and practices from interviews and questionnaires from managers, and employees.

The review was not meant to be a comprehensive systems review, as this would have been beyond the scope of this project. It did not include items such as an examination of job descriptions, and staffing files. Moreover, because each department has its own staffing directives as they relate to their delegated authorities, these departmental policies were not examined. Finally, flow data was not available to us to analyze the effect of hiring practices on visible minority candidates. This review of staffing policies is hence limited.

Public service employment practices are guided by a very comprehensive framework. Making it distinctive is the fact that employment policies and practices are governed by a specific piece of legislation, the Public Service Employment Act, which is supplemented by the Public Service Employment Regulations and a significant number of policies and guidelines issued by the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat.

3.2 The Public Service Employment Act

The Public Service Employment Act (PSEA) requires that appointments be based on the merit principle. The goal is to ensure that the people of Canada are served by a public service that is highly competent, non-partisan, and representative of Canadian society.

The system is designed to ensure that practices are: fair, which is defined as being objective, free from patronage, and providing just treatment; equitable, which is defined as being free from barriers; and transparent which is defined as ensuring open communication.

The main components of the staffing process are described below:

Delegation of authority

The law provides the PSC the authority to delegate staffing responsibilities. The PSC delegates to Deputy Ministers and heads of agencies the authority for staffing: they in turn delegate to managers. Initial decisions by managers include:

- Selection of available processes
- Choice of number and timing of vacancies
- Decision on time and cost of filling vacancy
- Determination as to whether permanent or temporary
- Determination as to whether a manager will make an appointment or offer deployment, assignment or secondment (not considered appointments).

Preliminary responsibilities

Preliminary responsibilities conferred on managers include:

- a) Establishment of a written statement of qualifications (which always includes language, may include education, occupational certification, experience, knowledge, abilities/skills, aptitudes and personal suitability);
- b) Consideration of priorities whereby managers must consider all persons who have priority status first. If no priority person is appointed, the manager can proceed with another staffing action and
- c) Selection of staffing options: i.e. a choice between two types of competitions:
 - Closed competitions
 - Open competitions (which can be held to fill entry-level positions, to hire people with specific skills, or for short-term - casual - work.)

Staffing process

The main steps in the staffing process are:

- a) Preparation of a competition notice (or poster); includes area of selection, closing date, qualifications required and notice of period of employment;
- b) Determination of the candidates who meet the screening requirements;

- c) Decision of manager about requirements for further assessment: written test, simulation exercise, interview, reference checks;
- d) Decision of manager about qualified candidates to be put on an eligibility list, in order of merit;
- e) Communication of results to candidates;
- f) Other applicable conditions, i.e. medical, reliability and security;
- g) For new employees, period of probation.

Other appointments

Appointments without competition are possible when a manager judges that this would be in the "best interests" of the public service. Such appointments include:

- Acting appointments: Fill or compete for higher level positions to be occupied for a temporary period.
- Assignments and secondments: Fill positions on a temporary basis.
- Deployments: Fill a position, for example, by moving an employee to another position in order to gain experience, or to change departments. In this case, the employee must meet the requirements of the job.

The Public Service staffing process is guided by systematized and institutionalized policies and procedures as dictated by its policy manuals and directives. It tends to be somewhat cumbersome, involving a high degree of paper work on the part of personnel involved in the process, a requirement justified by the very public and "political" nature of the public service. The rules, regulations and procedures of the staffing process are controlled centrally within the Public Service Commission. However, efforts are presently being made to decentralize the staffing process and delegate responsibility to each department. Staffing of executive positions, however, remain the full responsibility of the PSC.

Comments

The fact that staffing is governed directly by law and related regulations tends to make the process somewhat rigid though there are provisions in the Act that would allow a certain degree of flexibility. If the PSC is to delegate staffing authority and confer more flexibility in its systems, it must ensure that the staffing actions collectively are not to have a negative effect on designated groups, especially on visible minorities. At the same time, to secure accountability towards the Canadian taxpayer, it would need to develop a more effective accountability and control mechanism to monitor the impact and effectiveness of staffing policies.

3.3 Recruitment

There is a perception on the part of focus group members that there is a lack of information on employment opportunities and that candidates for many positions are pre-selected. Policy dictates that managers are to determine the geographic, organizational and occupational criteria which employees must meet to be eligible to compete. Restricting the areas of selection may assist managers in limiting the number of applicants but it may, inadvertently, limit the flow of employment information to all candidates, including visible minority candidates. Since there is a problem regarding representation of visible minority employees, these policies might have a negative effect on them and thus should be reviewed for adverse impact. The minimum area of selection can be expanded when it does not provide for a sufficiently broad pool of candidates.

In light of public service downsizing, external recruitment has become more restricted. The inventory is now closed except for specific positions. This has been identified by focus group participants as having a potentially negative impact on visible minority candidates outside the public service, and policies related to methods of recruitment may need to be examined further.

Policy allows the PSC to "actively recruit members of under-represented groups to meet department needs". However, focus group participants have indicated that they believe that this is not being done, at least, not actively.

Recruitment without competition is possible "when, in the opinion of the PSC it is in the best interest of the Public Service." (Public Service Commission, 1994:5-12) The phrase "in the best interest of the Public Service" is often used as an "exception clause" for many policies and yet it is not stated what that means or how the government will monitor these "exceptions". It may be advisable to define the terminology whenever possible - for example, to specify that they can be used for the appointment of members of Employment Equity target groups - and also to monitor these appointments for adverse impact on visible minorities.

Policy encourages the display of competition notices which are "readily accessible"; however, the minimum acceptable coverage is one location ... in each building or complex. It may be appropriate to ensure a better distribution of notices since focus group participants have identified a problem in obtaining information on employment opportunities.

3.4 Selection criteria

Policy stipulates that qualifications must reflect the work to be performed. For instance, policy dictates that:

- the statement of qualifications serves as the basis for the assessment of candidates.

- assessment methods include interviews, samples of previous work, simulation exercises, written tests, assessment centre results, and the review of past accomplishments and experience.
- managers have a responsibility to ensure that designated group members take part in selection boards.

However, our interviews and focus group discussions have indicated the following:

- statements of qualifications do not always reflect the essential duties of the position;
- assessment is usually limited to interviews and written tests. (Our interviews with senior public service managers indicate that some managers talk to a few of their select colleagues for information on past accomplishment and experience of potential candidates, prior to the selection process.)
- designated group status is not taken into consideration on a regular basis.

All of these practices need to be examined and corrective action taken as appropriate.

Managers are viewed as the "best source of information" to determine the essential qualifications of a position. Since empirical data is more convincing than subjective assessment, it may be appropriate to combine the manager's assessment with an empirical counterpart such as essential qualifications for comparable positions.

Equivalencies are provided for within the policy manual (ibid:25). It states: "Alternatives to education may be used at the manager's discretion". According to focus group participants, this is not happening. The Public Service Employment Act, Section 13 (2) indicates that "... the Commission may establish different criteria for groups of persons which are disadvantaged." This is not applied by managers, according to focus group participants, but more importantly, it may be appropriate to re-think or re-word this clause. It is important that nothing in policy encourages the perception that designated group members are less qualified than others - a fear which visible minorities have underlined.

With respect to the executive category, minutes of meetings of the Consultative Committee of Chiefs of Staffing dated March 16, 1995, indicated that assessment focuses on generic executive competencies contained in the Profile of Public Service Leaders and Managers tailored to reflect competencies that are particularly valued in today's transition market such as strategic leadership and vision, human resource management skills, and the building and management of partnerships as well as internal teams. The definition of these criteria has been identified by focus group participants as problematic for visible minorities in that the definition is viewed by management in very "American terms" and is culture-based. The "vision sought" does not consider the demographic changes that are projected for the upcoming decades.

3.5 Selection

Appointing from outside the public service is difficult, particularly in these times. For instance, if the highest ranked candidate in an open competition is from outside the public service, "it must be determined if an appointment from outside the public service is in the best interests of the public service" (ibid:4-4).

"Individuals who are entitled to a priority for appointment ... shall be appointed, in priority to all others.. .(ibid:3-3)" In a letter to Chiefs of Staffing dated September 15, 1995, under the heading of consideration of priority persons who are candidates in competitions, it is stated: "when such persons are found qualified, they shall be appointed, regardless of where they may rank in the competitive process." Focus group participants indicate that this rarely happens to the advantage of visible minority candidates.

Focus group participants have also indicated that they did not find that assessments were in fact done on an objective basis to identify the best person for the job. One of the issues has been the subjective nature of assessing "personal suitability criteria". Policy also encourages managers to take into consideration "qualifications for future needs." There is a need for rigorous methods of applying these two criteria in order to ensure objective results.

Policy statements indicate that "cut-off scores can be expressed in either a numeric or a narrative form", and that "when judged appropriate, higher cut-off scores may be specified (ibid: 20,21)". This policy is too vague and leaves too much room for subjective decisions and discretion which according to focus group participants have a negative effect on visible minority groups.

3.6 Selection boards

On pages 20- 21 of the Staffing Module on Selection, it reads: "A selection board may change the methods of assessment used... This may be done whether or not the manager of the position... has ... authority. The selection board cannot alter the qualifications. Only the Manager of the position may do so... When a candidate is found unqualified with respect to one factor (such as personal suitability), the assessment of remaining factors is not mandatory." These practices may need to be looked at closely to eliminate the potential for adverse impact on visible minorities and to make more transparent the criteria against which a person was assessed.

On the positive side, managers are told that:

- assessment criteria are to be described in behavioral... terms...
- the assessment tools should be "job related";
- in the preparation of the rating guide, the work description, the statement of qualifications and the rating guide must all "fit together".

These are standards which meet the test of employment equity and consistency should be sought for all competitions.

3.7 Testing

The review of testing is beyond the scope of this report. However, focus group participants have indicated problems in terms of cultural differences and bilingual capability issues and their adverse effect on visible minorities. When interviewed, a PSC representative indicated that tests were validated for job relatedness but not specifically for their potential adverse effect on visible minorities. The validity studies relied on the manager's identification of the "essential duties of the position" rather than on empirical methodologies. This was done as managers were deemed to be in the best position to make such an assessment. All test results should be tracked for their adverse effect on visible minorities and rendered free of cultural/racial bias, as appropriate.

3.8 Reporting and monitoring

The Report on Staffing Transaction (ROST) is used to evaluate the use of delegated staffing authority, to monitor staffing activity within the public service and to prepare reports. It would seem an ideal monitoring mechanism which could be used for purposes of employment equity, but the "PSC continues to be concerned about the quality of staffing data (Minutes of Consultative Committee of Chiefs of Staffing, 1995)."

3.9 Acting appointments and deployments

Policy dictates that "employees can be chosen for acting situations with or without a competition" and "if a competition is held, departmental area of selection guidelines need not apply. (Public Service Commission, 1994:4-7)" Acting appointments have been identified by focus group participants as a key instrument for access to promotional opportunities, providing employees with the experience often needed to qualify for promotions. Employees have also voiced the opinion that these appointments are given to a select few on a preferential basis. Since these appointments are not subject to the competitive process and bypass certain guidelines, it would be important to track these appointments to ensure that in fact these practices are not having a negative impact on visible minorities.

Two other methods of appointing employees without competition include the appointment of term employees to indeterminate positions and deployments, which are often used to give employees additional experience or job enrichment.

If a manager is of the opinion that it would not be in the best interest of the public service to hold a competition and is satisfied that the appointee is the best qualified, the manager may appoint a term employee indeterminately (ibid:4-8).

According to the policy statement, "deployments are not appointments made by or under the authority of the PSC and are not subject to the same procedural requirements.

Both these policies have potential for adverse effect on visible minorities and should be examined accordingly.

3.10 Staffing of EX positions

In the minutes of meetings of the Consultative Committee of Chiefs of Staffing dated March 16, 1995, under the heading, "Changes in Staffing EX positions", it is indicated: "Staffing for entry to the EX Group will always be done following a notice, and these competitions will normally be open to all employees under PSC jurisdiction...." Since the number of visible minority executives is so small, there is no critical mass and less likelihood of them getting into the more senior EX levels. For such levels, postering will continue to be encouraged and competitions will normally be open to all EX's regardless of level. However, the new area of selection policy is flexible enough to allow tailoring based on job requirements and candidate availability.

Here, several issues are of concern. Focus group participants have indicated that information regarding these employment opportunities is not being made available to visible minorities. Also, while the general policy encourages a broad base of recruitment, it has loopholes that enable managers to do virtually what they want.

3.11 Downsizing and designation of surplus employees

Policies relating to downsizing indicate that the "merit principle is the basis for deciding which of the affected employees is to be declared surplus (ibid:3-10)". Related guidelines state that reverse order of merit decisions are used to declare employees surplus"(Salmond and Warrent, 1995: ii). Findings from questionnaires and interviews have indicated that some managers are using the reverse order of merit while others are not. Some managers feel that the process only creates further chaos in their departments, leading to a hostile environment. They feel that there are better ways to deal with downsizing such as voluntary termination and attrition. While most visible minority employees at focus groups were confident that the use of reverse order of merit would not affect them adversely, it might be appropriate to examine the methods for downsizing to assess the ones which are having the least negative effect on the under-represented groups such as visible minorities.

3.12 Employment Equity

Reference to employment equity is made in all staffing documents. For instance, in Chapter 5 of the Staffing Manual, it is stated that "External recruitment may be justified... to promote employment equity." Again in the same Chapter, it is stated: "The PSC actively recruits members

of under-represented groups". Despite this, senior managers interviewed and focus group participants stress that such clauses are not used to the advantage of visible minorities.

3.13 Harassment policy and accommodation

Employees have indicated that these policies have had a positive impact on the environment. However, they have also indicated that they are not implemented in a consistent manner and visible minorities fear using the complaint process for fear of retaliation. Managers are not trained consistently in those areas nor are they made accountable for the results. Some participants felt that the "zero tolerance" harassment policy is not being implemented.

3.14 Areas for action

Any written policy can be criticized and improved upon and, therefore, the staffing policies of the PSC are no exception. However, the main concern in this context must remain at the implementation level. Participants in the study have suggested that a central issue is a lack of management will to enact change which would ensure that visible minority employees are fairly represented in the public service at all levels. Real commitment produces real change. In the absence of commitment, no tangible, consistent results can be expected.

What appears to be needed is the right combination of flexibility and accountability. Policies related to recruitment, staffing and promotion must be flexible enough to allow managers to give qualified visible minority candidates access to positions; while at the same time ensuring that the system remains accountable and transparent. While this is no easy task, it would be worthwhile to review policies with this in mind.

We list below some areas that warrant action:

- There may be a need to clarify and tighten up some policies that are currently too vague: for example, where it is indicated that some exemption may be "in the best interest of the public service".
- There is a need to ensure that mechanisms are in place to enlarge the recruitment base and make acting assignments and developmental opportunities accessible to visible minorities.
- Establishing a tracking system with regard to all areas of recruitment, selection and promotion would be highly desirable at this time. It would ensure that the public service can identify with more precision areas of concern for visible minorities and keep on top of the situation as it changes. In particular, discretionary powers should be monitored to ensure that any adverse effect is captured quickly at all levels of the staffing process.

- Employment equity as well as policies relating to racial harassment need to be acted upon, monitored for results and attached to an accountability mechanism. Training of personnel, particularly managers responsible for staffing, is required to ensure that they are aware of how to use employment equity provisions effectively and fairly.
- Finally, the government needs to make clear to all employees that it will take the steps required to assure a representative work force for visible minorities at all levels of the organization. The will for this initiative must exist at the highest levels, and managers should know that they will be held accountable for the effective implementation of employment equity policies.

Summary: Chapter 3: Hiring Policies and Practices

The purpose of this chapter is to review public service employment systems and their potential impact on hiring and promotion of visible minorities.

- Public service employment systems are complex, often rigid, and insufficiently transparent to demonstrate equitable treatment.
- More flexibility for managers could improve opportunity for members of visible minorities, but there must also be clear accountability for results.
- Employment systems - in particular, job requirements and candidate assessment processes - need to be clear, fair and as objective as possible. Areas of selection and eligibility requirements should be broad enough to encourage a range of applicants.
- Information on employment opportunities should be widely disseminated so all interested candidates can apply.
- Managers should use creative ways to reach out to members of visible minorities, and track results.
- All efforts should reinforce the merit principle so there is no impression that unqualified candidates are being hired.

CHAPTER FOUR

Employee Perspectives

4.1 Introduction

This chapter presents the perspectives of both visible minority and control group employees gained through questionnaires and focus group discussions.

4.2 Environmental scan

When asked to offer their explanation of the gap between the availability of visible minorities in the Canadian workforce and the visible minority representation in the federal public service, participants in the focus groups, as well as those providing written comments, offered a sort of "environmental scan" of possible determining factors. We summarize below a number of perspectives of a general or contextual nature.

Visible minority public servants as agents of change

Participants felt the need for the government to "factor in change" to its operations. Several participants pointed to the strategic advantage of seeing visible minority public servants as part of the solution to the "crisis" facing the public service: the opportunity to enhance the diversity of experience and perspectives that could be brought to bear on policy formulation and program execution in Canada. The point emphasized is that "the world is in Canada". Public servants can, therefore, serve the citizens of diverse backgrounds better, by drawing on this rich array of talent and experience available in the service of the state.

Cynicism

Perhaps one of the strongest currents that ran through the comments of the visible minority participants in the study was that of cynicism regarding the employment equity program. The perception is that a large number of studies has been done on visible minorities and plans announced but almost no progress has been made in the 12 years since *Equality Now!* and the Abella Commission report, *Equality in Employment*.

Linked with this, as a sort of sub-theme, is the element of perceived tokenism. It is claimed, as one participant phrased it, that "tokenism is the worst form of racism." The impression is that departments and agencies typically focus only on aggregate numbers and often establish targets using the minimum as the maximum. In other words, the floor becomes the ceiling.

Commitment at the top is considered by participants to be critical. There is also a perception among the visible minority employees involved in the study that there is a lack of vision on the part of administrators who fear change and lack the will to change. Then, too, federal managers are said to be ill-equipped to defend the employment equity program.

There was also an indication that visible minorities outside the public service have little incentive to join as a result of the "the horror stories" from visible minority employees already in the service. This may be related to "culturally-shaped" choices of some visible minority communities in which, because of traditional orientations or the bad experience of elders, there exists a general antipathy to government and preference for the free professions or commerce. There was also a consensus that the relatively low salaries of the public service compared to those of the private sector, notably in fields like computer programming, is an important factor in the hiring equation.

The impact of downsizing

There was a clear recognition of the impact of downsizing. Participants seemed well aware of the implications for the employment equity program of the current freeze in the hiring of indeterminate employees and the loss of long-term security in the public service. And the fact that much of the recruitment which is occurring is at the clerical level was pinpointed by participants in the focus groups as a disincentive for the brightest and best of visible minority university graduates.

Image and climate

The general image of the federal public service was another factor highlighted by participants in the focus groups. There was a sense of decline in the already low prestige of public service jobs caused in great measure by "public service bashing" on the part of politicians and the media.

There were also references to the climate that is perceived to exist regarding visible minorities in the federal public service. It is felt that the corporate culture does not foster an equity program designed for them and that it is doubtful whether there is commitment at the top. Indeed, visible minority participants raised questions and expressed scepticism as to whether the present study would result in anything worthwhile.

4.3 Access to job information

The perception of most participants is of a near absence of accessible official information about jobs for which candidates from outside the federal public service can apply. The social or friendship network is seen to be the main effective source of information, and potential visible minority candidates tend to be excluded from this network. This view is supported by the evidence from the questionnaires that, in comparison with control group participants, a higher percentage of visible minority participants received job information through advertisements. The control

group had a higher percentage who accessed job information through word of mouth -- an indicator of the impact of kinship and friendship networks. In short, information on jobs appears to be less available or accessible to potential visible minority candidates, particularly since there is little or no advertising in the media for positions to be filled.

4.4 Lack of accountability

A large proportion of visible minority participants believe that only "lip service" is paid to the employment equity program, and "we do not witness positive results." Employment equity is talked about but not enforced: "What we have here is just smoke." As a result, these observers state that the employment equity program should be monitored by an outside body -- an independent body that reports to Parliament*. There is a widespread feeling that a strict regime of accountability must be established in order to ensure active and timely implementation of the policy.

4.5 Labour market supply

The focus group participants identified a number of factors that affect the supply side of the labour market regarding visible minorities and their participation in the public service. Among them are:

- the nature of public service work, which certain groups may view as insufficiently challenging;
- competition from the private sector which has realized the value of skills possessed by visible minorities;
- the fact that some visible minorities seek work in very specialized fields and are concentrated in certain occupations -- a fact that affects the composition of the available workforce;
- the influence of "culture-based" interest and training in certain occupations (e.g. the free professions) and not in others among certain visible minority groups;
- the perceived absence of consistent statements (e.g. in advertisements) that the federal government is an employment equity employer; and
- the fact that for some departments, most of the jobs are in locations with small visible minority populations.

* The new federal Employment Equity Act, which came into force in October, 1996, includes the federal public service as well as the federally-regulated private sector. It gives the Canadian Human Rights Commission the authority to enforce the Act by means of compliance audits.

4.6 Recruitment

The participants brought out a number of issues that are relevant to recruitment itself. Among them were:

- the absence of a clear, public commitment to employment equity for visible minorities (in contrast to the Memorandum of Understanding that has been drawn up regarding Aboriginal Peoples);
- poor recruitment strategies, i.e. limited university recruiting and very little use of the Internet to announce vacancies/competitions;
- an almost exclusive focus on term appointments;
- limited and selective impact of the "word of mouth" information system;
- "mirror image" recruitment by managers -- searching for people like themselves who "they can trust" and the alleged practice of changing the required qualifications to suit particular candidates;
- the lack of cross-cultural education of hiring officers;
- the problem of equivalencies of foreign credentials and an over-emphasis on credentialism; and
- alleged fake or rigged competitions.

We were told by a large segment of all public service employees that there is a perception of nepotism and bureaucratic patronage -- creating an environment in which visible minorities, who have not traditionally been "in the loop," find it more difficult to compete.

The lack of cross-cultural education among officers has its effect, participants argued, not in the hiring process itself, but rather in the barriers caused by the negative attitudes towards visible minority applicants harboured by those doing the hiring. The problem of equivalencies flows from the undervaluing of foreign credentials and experience. There is, also, a rigid attitude on the part of those hiring against educational requirements that do not "follow the orthodox path", as one participant put it: that is, reading for degrees or diplomas rather than taking a series of courses that do not necessarily lead to such certification.

Other factors mentioned by some focus group members were:

- the management style of senior public service managers who do not place importance on employment equity;

- the barriers created by organizational culture like the fear that since resources are scarce, managers cannot take a chance on visible minority candidates;
- management's lack of awareness of the special measures program;
- a need for more flexibility in hiring, and
- the negative effect of official languages policies at higher levels since access to language training is limited.

4.7 Hiring

A number of comments were made regarding the hiring process proper, especially related to the relationship between those who hire and those who are hired. The proposition advanced by a number of participants is that since those who are hiring are looking for like-minded individuals -- the alleged "mirror image" recruitment referred to above -- and since few visible minorities are involved in the hiring process, their chances of being hired are minimal.

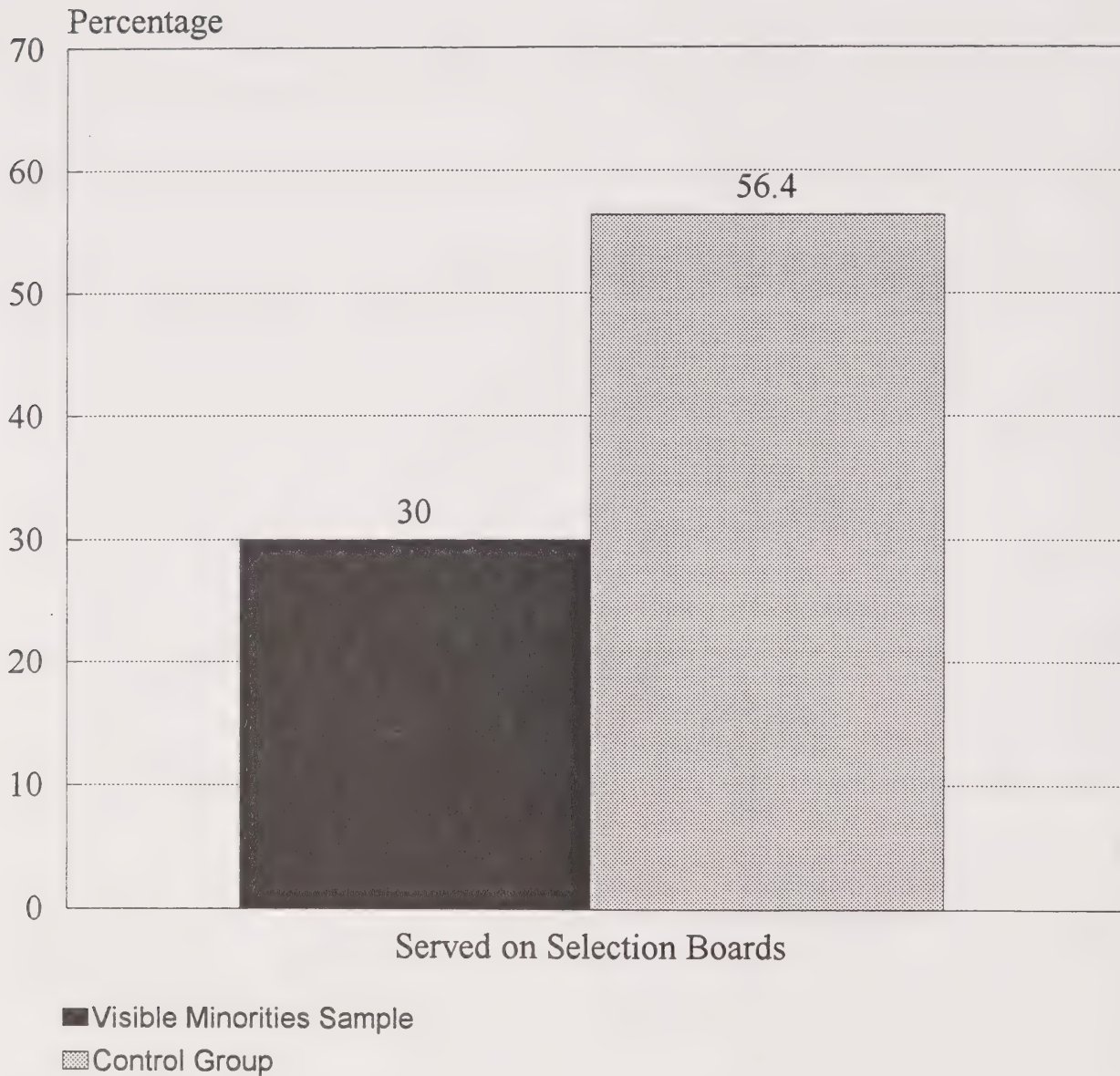
In recalling their job interviews, the percentage of visible minority participants who said that they were asked questions unrelated to the position for which they were competing was twice the percentage of control group participants with similar recollections. It was also stated that the competitive process in the federal public service is foreign to many visible minorities. There appears to be a lack of understanding of the process and of the language of the job descriptions. Participants argued that, generally, visible minority candidates do well in the examination but have a hard time in the rest of the process, especially in meeting "personal suitability" requirements, which are perceived as key determinant. A major deterrent to greater hiring of visible minority applicants is said to be a fear on the part of departments and agencies of a possible backlash if hiring of visible minorities is actively promoted.

4.8 Composition of selection boards

The composition of selection boards was also discussed by employees who participated in the study. The proportion of visible minority participants who had served on a selection board was only about half the proportion of control group participants with comparable experience (see Chart 2). Several visible minority participants observed that:

- the composition of those boards does not reflect the diversity of the workforce and the boards consequently lack the "cultural education" which would enable them to understand the background, the silent language (including the body language) of immigrant and visible minority candidates;

Chart 2: Participation on Selection Boards: Comparison Between the Reported Experience of Visible Minorities in the Sample and Control Group



- the boards are often manipulated by "remote control" by senior managers or board chairs have the results overturned or the competition annulled if things do not turn out as planned.

In short, most competitions were seen by visible minority participants as a "fake" or a "fraud" since the candidates were thought to have been pre-selected. In addition, it was noted that since there are few visible minority managers, they are seldom members of hiring boards.

4.9 Screening

The vast majority of visible minority participants seemed to think that foreign-earned qualifications and experience were undervalued. We were also told by some visible minority participants that one's name can be a factor; they found it helpful to change their "foreign sounding" names in order to get at least an interview call. It was also asserted that accent is used as a pretext of screening out visible minority candidates under the rubric of "effective interpersonal communication."

4.10 Selection

We received comments on aspects of the machinery used and the procedures adopted in selection that are deemed to be prejudicial to the hiring of visible minorities.

The role of kinship and friendship

We were told that "old boys" and "new girls" networks (from which visible minorities are mostly excluded) are the real avenues of access since informal "chat chat" and social interaction are often determining factors in interviews and that nepotism is rampant (e.g. there is hiring of spouses, partners and siblings).

It was also noted that some hiring is done through outside personnel agencies that rarely recruit minorities.

Specifications and tests

Participants spoke of a rising curve of complicated requirements for relatively simple jobs; some pointed to a perceived accompanying paradox: "the higher the post the less specific the requirement". In short, the non-visible minority candidates seem to face less demanding criteria for better-paying and more interesting jobs.

It is alleged by many visible minority participants that entry level tests are often culturally-biased. It was said that supposedly objective tests (e.g., in-basket tests) are open to very subjective interpretation of answers that tend to reflect an Anglo-Celtic way of doing things. Questions were raised about the appropriateness of the role-playing used in "behaviour interviews": it was

sometimes described as aggressive and inappropriate. More generally, there were complaints about inappropriate tests being administered to clerical and other staff that, in the words of one senior and well-experienced manager, result in "persons highly praised for their competence in doing their jobs failing them." The criticism voiced was that these and other tests are too generic: that is, too largely based on general knowledge rather than knowledge specific to the jobs in question. The feeling, in the words of one participant, was that the "general competency test is problematic - some people are scored wrong."

An operational point regarding equivalencies was flagged: the assessment of the equivalence of qualifications earned abroad takes too long and many of those involved in the assessment process do not know how to evaluate them.

4.11 Personal suitability

Possibly the single aspect of hiring most often cited as an issue by visible minority participants was "personal suitability". This criterion can be one of the determining factors in competitions, and is perceived to be purely subjective. The elements include considerations that reflect the "personal chemistry" between the manager and a pre-selected candidate who is then given an automatic edge. Some focus group participants reported that a few visible minority candidates for internal competitions were being told that they lost those competitions by one point based on personal suitability.

4.12 Workplace environment

Visible minority participants and those from the control group had slightly divergent views on working conditions in the federal public service. Of those responding to our questionnaires, both groups agreed by a two-thirds majority that working conditions in the public service are not conducive to a higher level of production or achievement. However, twice as many visible minority participants as members of the control group felt that the working conditions discriminate against or create obstacles for visible minority employees.

Particularly noteworthy about the visible minority employee perspectives was the spontaneous mention of a negative climate, and the eagerness with which participants wanted to deal with this factor. We also received many written comments on this topic from visible minority respondents to the questionnaires.

With respect to arrangements for fair and equitable treatment of visible minority employees, one of the most revealing remarks made during the focus group discussions was a query made only partly in jest when the matter of a regime for the fair and equitable treatment of visible minority employees was broached: "Is this the comedy section?"

The overall conclusion among participants was that if there had been fair and equitable treatment for visible minority employees there would be no need for special measures. In fact, several

examples were cited of mistreatment or harassment, both subtle and less so. The machinery for handling complaints in the public service was considered by participants to be ineffective.

Three out of five visible minority employees and half of the control group, as seen in Annex 2, believe that employment equity and human rights policies enhance the quality of the workplace. As far as the overall atmosphere is concerned, the view was expressed by some visible minority respondents that there is a lack of communication in general on employment equity and that resistance to accommodating visible minority employees is common. According to one observer, management seems warm and open in a private setting, but visible minorities are ignored in the public setting: "hot and cold treatment", as the person phrased it. In this person's view, there is a lot of stereotyping, leading to a misunderstanding of visible minorities. This summarizes many comments we got from different quarters.

4.13 Promotion

Chart 3 shows what proportion of visible minority employees were in the same position since entry compared to the control group. More than a third of the former were in the same position as when they were hired, while less than a quarter of the latter were. It needs to be mentioned here that visible minority employees were in the public service for a somewhat shorter duration, but not short enough, it would seem, to explain the full difference. Chart 4 shows that more than twice the percentage of control group participants had received three or more promotions in the last seven years compared to the visible minority participants. During the same period, a higher percentage of the control group had lateral moves or assignments and if they did not, it was most often by choice. The same is true of acting positions at a higher level; more than three quarters of the control group had such opportunities compared to less than three out of five for visible minorities, as seen in Chart 5. In both groups roughly the same number had applied for competitions in the last seven years.

The share of promotional opportunities seemed to be the subject uppermost in the minds of almost all visible minority participants in the group discussions. The consensus was that visible minority employees hit a "glass ceiling" by mid-career, some much earlier. There were several testimonies of one or two promotions over twenty years, even where initial appointments were at low levels given the incumbents' qualifications.

Nearly half of the visible minority participants and one-fifth of the control group participants answering the questionnaire could identify policies and/or practices in the promotion process that discouraged visible minority employees. The factors most often mentioned both on questionnaires and in discussions were the "buddy system" or the impact of ties of friendship and kinship. It is said that the informal system is the operative one: "If you don't mingle you are out of it." In this regard, it is perhaps instructive that three quarters of both groups answering the questionnaires felt that the best qualified candidates do not receive promotions.

Chart 3: Relative Proportions of Visible Minorities and Control Group Who Are in the Same Position of Entry to the Public Service

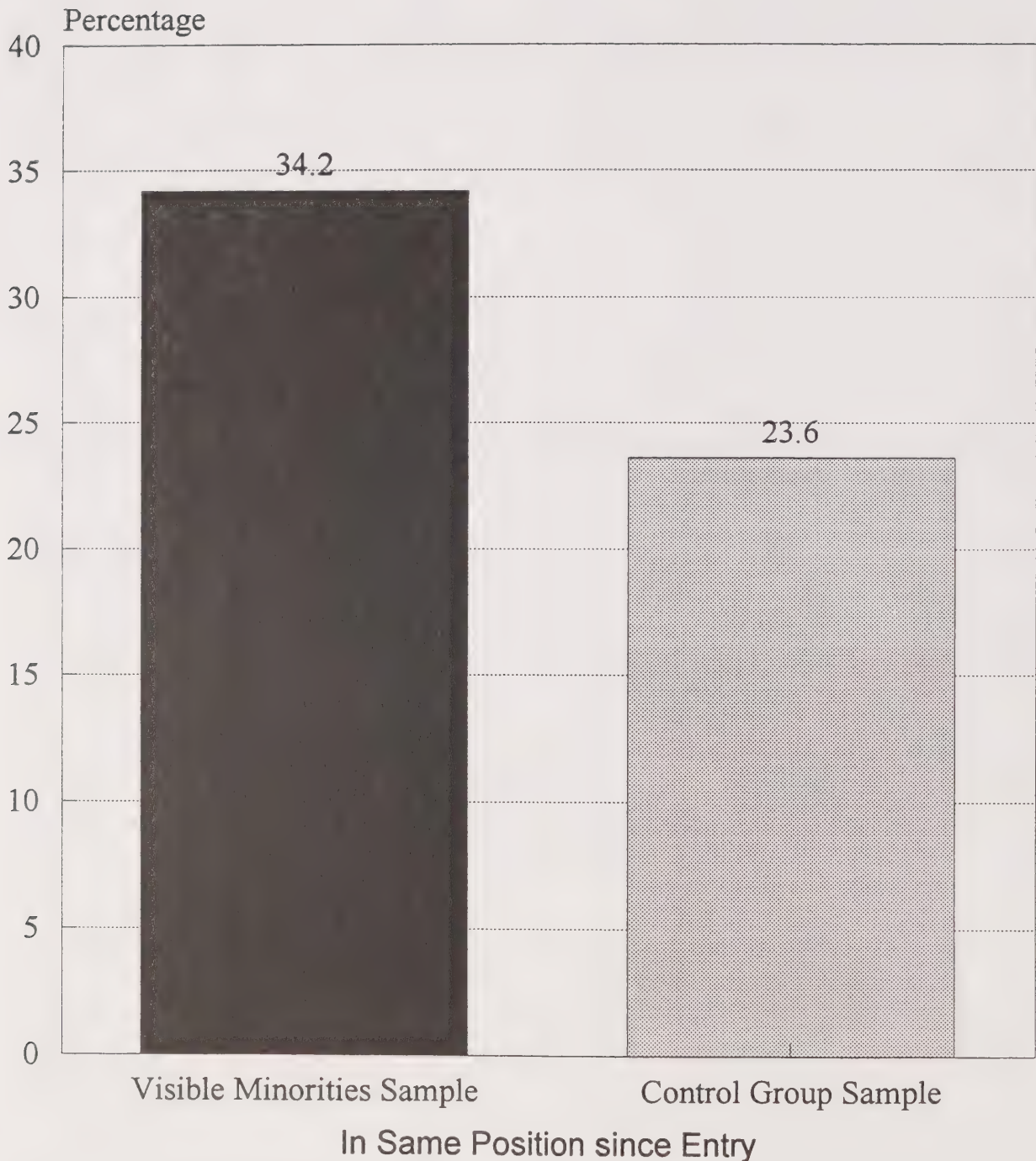


Chart 4 : Comparative Numbers of Promotions for Visible Minorities and Control Group in the Sample During the Last 7 Years

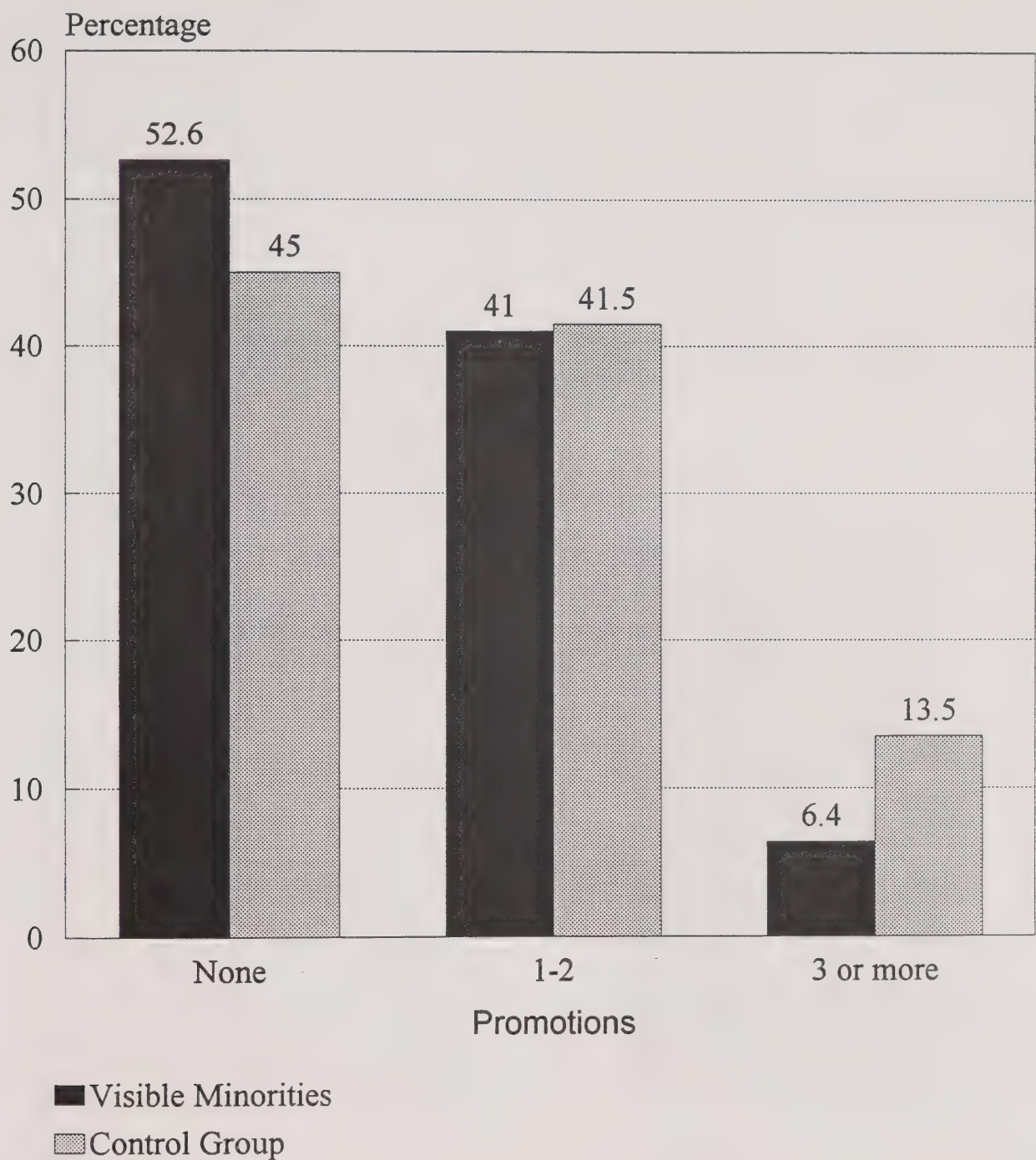
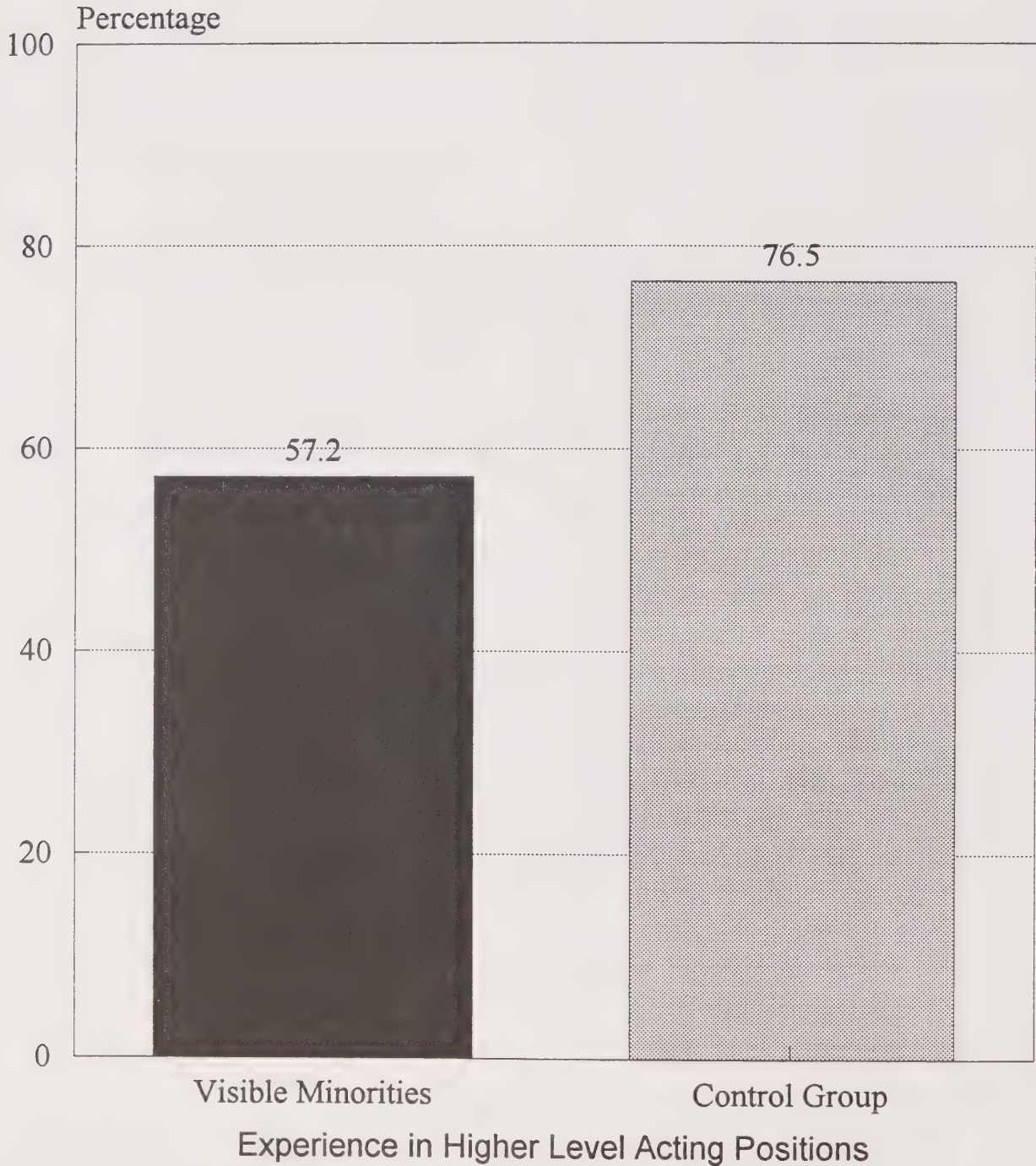


Chart 5: Comparative Numbers of Visible Minorities in the Sample and Control Groups Who Have Acted in Higher Level Positions



The view was also put forward that regionalisation of competitions is a "set-up" to limit or exclude those who are outside a given region. The impact of acting appointments was also stressed. They are said to give an edge to incumbents in competitions for those jobs. As mentioned above, responses to the questionnaires indicate more members of the control group than visible minority respondents have had acting appointments. Many visible minority participants in the focus groups stated that visible minority employees do not get these assignments. One asked: "If you cannot get the acting assignment, how are you going to get the appointment?"

Another factor indicated is the practice of making appointments without competition and posting notices after the event. When there are competitions, there is, in the opinion of a large proportion of participants in the focus groups, too much emphasis on the interview rather than on the candidate's work record. Twice the proportion of visible minority participants as control group participants felt that interview questions were not related to the position. There is a feeling on the part of virtually all visible minority employees who participated in the study that they must work considerably harder -- estimates range from twice to ten times harder -- in order to gain recognition and to be considered worthy of promotions. The perception is that this affects acting appointments since their non-visible minority counterparts who are "number two in actual merit" seem "to get the breaks".

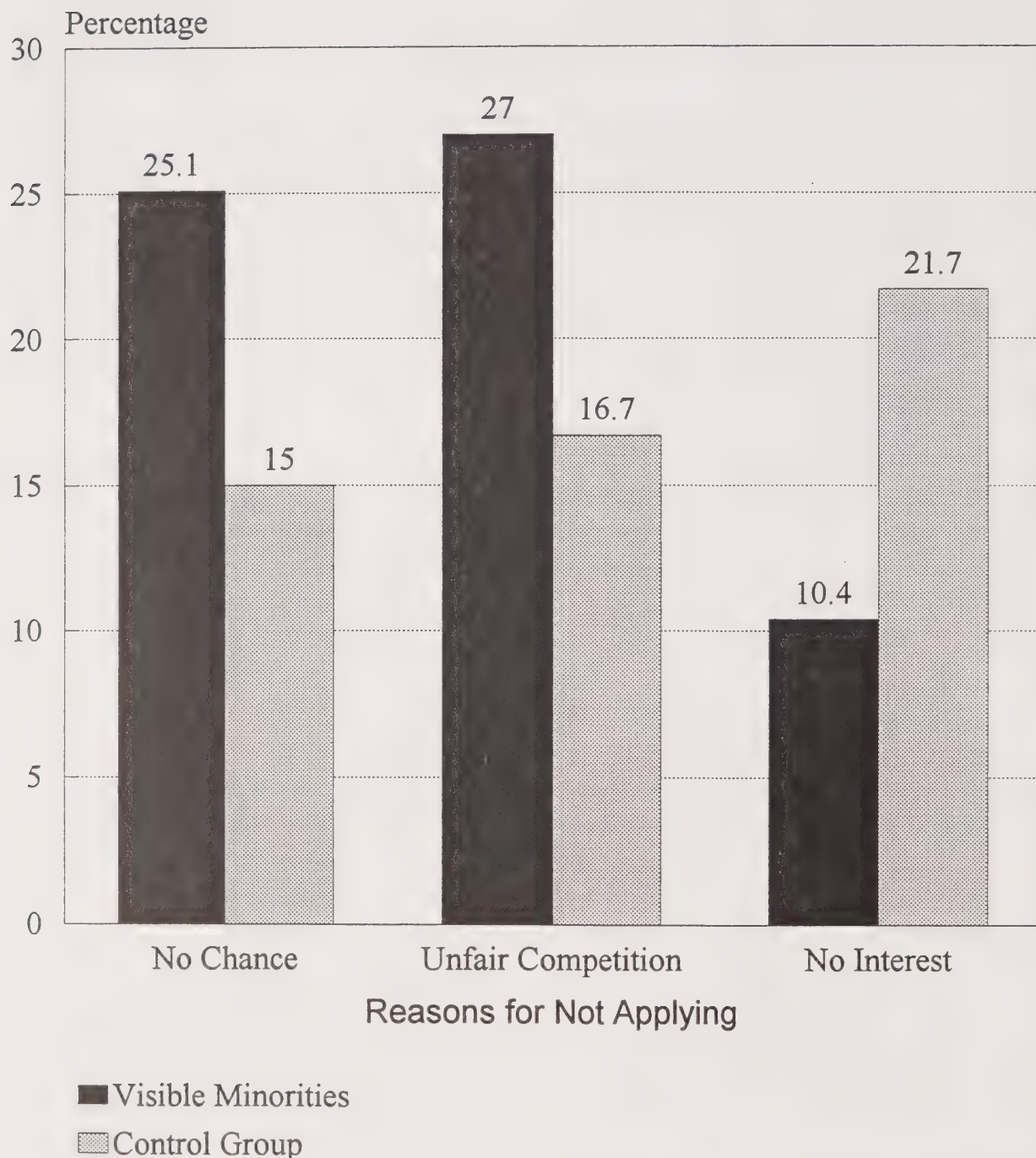
Some participants mentioned what might be called self-exclusion. The suggestion is that some visible minority potential candidates for promotion get discouraged because they are not regarded by others as competent and take themselves out of the competition process. Questionnaire results reveal that a higher proportion of visible minority participants than control group participants refrained from applying for promotion competitions because they thought the competition process was unfair and they had no chance of winning (as seen in Chart 6). It was put bluntly in one focus group: "visible minorities are afraid to try for promotions, so they do not bother."

The sense of being excluded by others was reported by several participants. The assertion was that one can feel that one is "not wanted in the clique." Others said that "you need to play bridge, hockey and belong to the Rotary Club" to get along. It was suggested that this type of social interaction off the job helps other employees acquire the credentials for promotion: "You need experience at a higher level to access high level positions. But acting positions are given to buddies. People take care of themselves first."

A number of other obstacles to upward mobility of visible minority employees were cited in the focus groups in particular. Managers were often said to assign visible minority staff to do innovative or "clean-up" jobs temporarily but never appoint them to these positions on an indeterminate basis despite very positive appraisals. Some participants claimed that managers in particular departments effectively "punish" visible minority staff for their productivity, keeping them at low levels, with the rationale that they are efficient and therefore indispensable.

How promotion competitions are lost is said to be sometimes perplexing to visible minority candidates. One often repeated source of puzzlement, mentioned earlier, has been the loss of

Chart 6: Reasons For Not Applying For Promotions - Comparison of Responses From Visible Minorities and Control Group



competitions by one point on the grounds of personal suitability - a fact mentioned by several participants in focus groups. Other occurrences strike many participants as constituting "subtle but definite discrimination." These include the cancellation of boards -- with no right of appeal; the refusal "to extend the life" of eligibility lists; and the dissolution of boards where management does not get the candidates it wants. Participants argued that the successful candidates are frequently those that have been hand-picked by senior management. The ultimate irony, some participants said, is that visible minority staff are often asked to train (non-visible minority) winners of competitions in which they were judged the losers.

The perceived psychological climate in which visible minority aspirations are allegedly being thwarted was described by one person as follows: "If I am competing with a white person, I have to be exceptional to be qualified...White people do not want visible minorities to do too much." In that person's judgment no one takes the time to understand, so the visible minority employees are stuck in their jobs.

4.14 Visible minorities in the management category

An issue of particular concern to participants was access to the management or executive category by visible minority employees. Both visible minority and control group participants were articulate in their diagnosis of barriers against such access.

These barriers are said to include:

- the need to be a "whole" or "real" Canadian person;
- the need to be bilingual;
- the suggestion that colleagues are not yet ready to accept visible minorities in the category;
- management's lack of commitment despite the rhetoric;
- the myth that the visible minority employees are not well trained;
- the failure on the part of senior management to recognize the education and training of visible minority employees;
- the decline in the availability of management positions as a result of downsizing; and
- the suggestion that merit is not the first consideration.

In a more general sense, the following additional factors were identified: a lack of information regarding available programs and developmental opportunities; the alleged lack of networking skills on the part of the visible minority aspirants; an absence of information on processes; lack

of visible minority role models; lack of acceptance by management and employees once appointed; communication difficulties, particularly among foreign-born visible minorities; possible "racist attitudes" of older executives who have not worked with visible minorities; the definition of "managers" and "leaders"; and the perceived absence of employee knowledge of the staffing process.

Perhaps the perceived plight of visible minority aspirants for middle and senior management positions was best put by an unsuccessful candidate for a senior position who, noting the absence of a visible minority professional in the management cadre of the occupational group, observed: "I may not be good, but is no one?"

The thread running through our discussions was that there is no accountability in the system for the conduct of boards that have "variable" practices, mostly inimical to the prospects for promotion of visible minority public servants.

4.15 Comfort in the environment of the workplace

The visible minority participants in the study were less comfortable in the workplace than members of the control group. This state of unease was attributed to a number of factors.

Some of these relate to perceptions about "entitlement": the implication that when a visible minority person secures a job in the federal public service it is seen as a favour offered by the white "establishment", not a right of citizenship or an achievement based on merit. Participants also suggested that there exists a fear at the political and managerial levels that one day visible minorities will hold too much power ("I may be supervised by a visible minority person".) However, the problem is said to be primarily with the older generation; the younger generation of public service managers is considered to be more receptive to change.

Another group of factors could be dubbed "psychological." They include the feeling, cited by visible minority participants, of being "beaten down", of hitting "walls" as distinct from merely going through hoops and, for some, of lacking psychological support. One participant noted that this lack of support, due in part to the absence of a critical mass of visible minority employees, results in certain issues and incidents being ignored or swept aside. Without the numbers, there is a hesitation to approach certain sensitive issues.

Some attitudinal factors that were mentioned relate to the concept and implementation of the employment equity program; the feeling on the part of some visible minority employees that the term visible minorities "has a negative connotation... there is a hurdle in that alone"; a negative perception of targets by visible minorities themselves and others; the fear in departments and agencies of backlash; a perception on the part of visible minority employees that only "lip service" is paid to the employment equity program; the growing perception that visible minority candidates who win competitions, especially promotional ones, only do so because they belong to a designated group; and the absence of an organizational climate that would allow visible minorities to take their proper place.

Other factors include perceived cultural differences. According to the majority of visible minority participants, assertiveness, when it comes to them, is seen as "aggressiveness". They also allege differential treatment of complainants; "if one complains one is seen as a trouble-maker"; if there is a complaint against you it is flagged but if it is against a non-visible minority colleague it is said that the person made "an error".

Participants spoke in general terms of the presence of prejudice and racial discrimination in the organizational culture and a "laissez-faire" attitude when it comes to the application of anti-discrimination policies, noting that managers do not receive adequate training in the field.

At the more technical level, many visible minority participants noted the under-valuing of their knowledge: the failure to recognize them by either praise or pay for the foreign language skills they employ in their work beyond those officially required in job specifications; the ghettoisation of visible minority employees because they do not fit an organizational culture that is based on career planning and the "image" of the corporate culture; and the lack of developmental positions and mentors.

The feeling of discomfort was also attributed by visible minority participants to: past discrimination on the basis of race; the very hierarchical nature of the service -- where even in small departments and agencies there exists a sort of "folie de grandeur"; the isolation of visible minority employees spread out at lower levels with no leaders; the annoyance of well-educated persons caught in lower level jobs finding themselves supervised by "grade 10 dropouts" in need of a "cultural education" and the sense of frustration and disappointment about promotional prospects that led one person contemplating departure to say "I would rather go home and bake cookies than stay in a brain-dead job."

Sadly, very few visible minority employees who participated in the study seemed inclined to recommend a career in the public service to young people of their acquaintance.

Summary: Chapter 4 Employee Perspectives

This chapter summarizes the perspectives of both visible minority and control group employees who participated in the study. The information was obtained through questionnaires and focus group discussions.

- Visible minority employees believe that diversity is still not accepted by management as beneficial to the public service, and that genuine commitment is lacking. Participants were skeptical about achieving real equity.
- The public service climate is perceived as unresponsive and even hostile to visible minority candidates and employees. Participants detected a profound resistance to change and a tendency to keep visible minority employees in subordinate positions.
- Hiring and promotion processes were seen, in many cases, as being manipulated to favour those who were part of the right networks.
- The main factors cited as barriers to equitable hiring and promotion were:
 - culturally-biased selection processes;
 - language requirements;
 - the emphasis on subjective assessments of "personal suitability"; and
 - denigration of foreign credentials;
- There was also some feeling that visible minority members are discouraged from entering the public service as a result of cultural preferences with respect to employment choices, and negative feedback from community members already employed in the public service. The general demoralization and lack of opportunity within a downsizing environment were also mentioned.

Continued on next page

Chapter 4 summary, continued

- Visible minority participants have had proportionally fewer promotional opportunities and acting appointments and have participated less often on selection boards than their counterparts in the control group. Access to management has been especially limited.
- Many visible minority participants felt held back by prejudice and any efforts to be assertive or complain about mistreatment only worsened the situation. As a result, they are discouraged and disinclined to compete for new openings or recommend a public service career to young people.
- Visible minority participants look for more substantive action, including cross-cultural sensitization, the establishment of mechanisms to ensure fairness and diversity, and greater representation of visible minority employees in selection processes.

CHAPTER FIVE

Management Perspectives

5.1 Introduction

Management perspectives were obtained from three sources: a questionnaire sent to executives (EXs) of the public service and the staffing/managing group (lower than the EXs in the public service hierarchy); interviews with several EXs; and focus groups of the staffing/managing group. As in the case of the visible minority employees and control group participants, managers who participated in the study were generous in the time they devoted not only to sharing their perspectives but also to making suggestions for improving visible minority representation.

The following observations are significant for an appreciation of how things look from the "other side", so to speak. This also shows the extent to which the views and suggestions seem to converge with those of the visible minority participants on major points.

5.2 Environmental scan

The hiring/managing group who responded to the questionnaire were able to identify a large number of factors that affect the general environment in which the hiring of visible minority candidates into the public service takes place.

In identifying the factors that might account for the low proportion of visible minority employees in the public service, the reasons most often cited were differences in the availability of qualified visible minority candidates in various locations and different attitudes towards them in these locations. The culturally-based career preferences of some visible minority communities, a phenomenon beyond the control of the public service, was also identified as a factor. However, 12.5% of the staffing/managing group answering questionnaires and many managers who were interviewed individually or in groups, identified the presence of systemic barriers as a factor affecting the representation of visible minorities in the federal public service.

The managers' wider perspectives covered a number of points related to the general environment in which the hiring/managing occurred. These would include the fact that the power of visible minorities is growing politically as evidenced in the make-up of Parliament; that re-structuring of the public service is a major problem; that some departments and agencies are more sensitive to employment equity than others; and that the profile of visible minorities varies among departments and agencies -- some are high achievers. In that connection, management participants stressed the importance of the commitment and leadership of an organization: "Practice is more important than a well-articulated policy". They also noted the public service's inability to compete with

private sector salaries in some areas such as the computer field. Some pointed to the importance of the merit principle, which they think should be better respected -- which, in turn, would likely contribute to greater representation of visible minority employees. As one manager put it, "the government is paid to provide services to the people and should reflect the people it is paid to provide services for."

Managers seem to have the perception that the only groups for which special measures have been adopted are women and Aboriginal people. They are of the view that visible minority groups have been "whining" but there have not been enough concrete recommendations to act on.

However, it was the attitude towards visible minority employees that managers seem to give the greatest weight. We were told that "racial discrimination" has a lot to do with the lower percentage of visible minority employees in the public service. One manager put it thus: "Canadians have prided themselves in being a non-racist society; [but the truth is that] they are no more or less racist than anyone else, although they compare themselves with Americans and claim to be less racist." In his view, much more needs to be done in order to eliminate racial discrimination -- cultural bias has to be addressed but that is a long term process and a difficult task. This manager asked the question: "Why are there no visible minority Deputy Ministers? There is no easy answer; but I would not rule out prejudice".

Other participants observed that barriers arise between people of different backgrounds, and that it is not human nature to take a long-term view. From this viewpoint, comfort levels, values and a level playing field are important factors. If there is no understanding, there is fear.

There was a feeling that there is a need to educate federal public servants about the value that immigrants bring to Canadian society: we need immigrants, it was argued, for economic reasons and there should be no employment barriers based on factors such as skin colour.

5.3 Hiring

The primacy of culture, not the official hiring process, seemed to permeate many participating managers' perspectives. They emphasized the cultural biases in hiring; the impact of regional factors or culture in hiring (for example, the difference in Toronto with a large visible minority labour force); the possible limitation of job search by visible minority candidates caused by community influences; the importance of corporate culture and comfort levels.

In the view of management participants, the majority of discriminatory acts are not intentional; they depend on the level of comfort allowed by the system. They note that the techniques used in hiring have cultural variations. In their experience, visible minority candidates do not respond in the same manner in interviews (with respect to eye contact, for example) and interpretation of answers is different. It was observed in passing that the hiring "tools" are not always appropriate for women either.

5.4 Labour market supply

The problem of labour market supply was underscored by hiring/managing staff, with some emphasis on regional factors. The Atlantic provinces were cited as an example of where there are few minorities in a location where one is hiring. This, it was argued, is exacerbated by a frequent unwillingness on the part of candidates who live in or near large metropolitan centres like Toronto to move. Other factors mentioned as affecting supply were: some visible minority members prefer entrepreneurial activities to public service; the attraction of the nature of the work of certain departments for particular ethno-cultural communities; and the fact that it is not as difficult to find visible minority candidates in some of the research disciplines as it is in the business disciplines.

5.5 Recruitment

Participating managers felt the current predominance of term hiring limits opportunities for visible minority group members. In fact, they said only about a quarter of appointments are indeterminate.

In the participants' view, competitions preclude targeting, though it may be required; this approach requires cooperation with the PSC and the Treasury Board Secretariat. Many of the participating managers complained that the present system is bureaucratic and inefficient and that they often run into a "brick wall" with human resources staff, while acknowledging that the solution is for them to "forge an understanding" with the latter. Their self-diagnosis was that "managers should be educated on employment equity goals."

The barriers to a higher rate of recruitment of visible minority groups which management participants identified were: insufficient external recruitment; very precise and specialized requirements for scientific positions; the limited recruiting methods; language requirements; cultural differences and lack of sensitivity on the part of those involved in staffing.

Other recruitment-related factors mentioned by participating managers deserve mention. Networking plays a central role in securing access to employment opportunities. For example, one senior executive pointed out that if he wishes to hire someone, he goes to a select number of trusted colleagues to ask for recommendations or to seek their opinion on a particular candidate's personality. About a quarter of the hiring/managing group that responded to our questionnaire and most members of the focus groups deemed networking to be important. Then, too, the respondents to the questionnaires listed "other", which was unspecified, as the most important source of information on jobs; newspapers and electronic and broadcast media coming second and third.

Citizenship and official languages were said by some participants to be "only excuses, not barriers" at the hiring level, although bilingualism may be a barrier at higher levels. However, three out of five respondents in the hiring/managing group felt that Canadian citizens should continue to be given employment preference. Accreditation is also seen as a potential barrier. There was the

perception that there is a need for more programs to hire visible minorities at lower levels and then train and equip them to rise.

5.6 Selection

Participating managers made a number of observations on the operation of the selection system:

- The recruitment and staffing process is not monitored; it is left to the human resources division and there is no tracking.
- People do discriminate; also some visible minorities accuse one another of racism
- There is no ready-made formula for success; success depends on the tools available; a level playing field is important; the challenge is how to create one.
- Some departments have policies that differ from those of the PSC.

On the strictly operational side, it was reported that casuals are being hired for the scientific and professional areas as well as the administrative category. Four out of five of the participating hiring/managing staff confirmed that internal competitions take place all or most of the time and that external competitions are rare. This group also indicated that in about one-fifth of the cases, appointments are made without competitions, a point of great concern to visible minority focus group participants.

Over 70% of respondents to the management questionnaire said that they included education and experience equivalencies all, or most, of the time in their statements of qualifications, and three out of ten posted notices about internal competitions either in the branch or throughout their department or agency. Only seven percent did so throughout the public service. (We were told that "area of search" bears a direct relationship with access to opportunity.) Four out of five respondents use the referral services of the PSC to fill vacancies but they use it least for the EX category -- only about one out of ten. Some 27% of them had asked specifically for visible minority referrals all the time. Four out of 10 indicated that they do not like these strategies to recruit members of underrepresented groups. In fact most say they do not target designated groups, including visible minority groups, in recruiting high calibre university and community college graduates through the PSC's Cooperative Education or Summer Employment Programs. The Accelerated Economists Training Program was reportedly seldom used.

The main tools used in assessing candidates were said to be, in order of importance: interviews, written tests, reviews of past experience, reference checks and reviews of past accomplishments. Over 70 per cent of the questionnaire respondents said the gender mix on interview boards was commonly considered, but that visible minority representation was usually not.

There seemed to be a divergence of opinion between the executives and the rest of the staffing/managing group regarding one point: a minority of the latter indicated that they assessed recruitment and selection methods and criteria to ensure that they met the requirement of the positions; the EXs did not agree. However, all respondents said they never established different selection criteria for visible minority candidates. Most respondents indicated that the process *per se* does not have a negative effect on visible minorities.

5.7 Promotion

The management participants shed their own light on the nature of the promotion system and the way it affects visible minority employees. Comments included the observations that: no performance appraisal is objective; that there are barriers in some departments and agencies against visible minority public servants entering the EX category; the level of comfort is important ("playing golf with the boys helps so that the boys will notice you") and that the role of mentors is important.

It was suggested that mentoring and "sponsorship" need to be actively encouraged. The view expressed was that these things happen unofficially and visible minority employees should be encouraged to find mentors from among the "many smart people among visible minorities" who "are noticed."

5.8 Entry into the management category

As in the case of the employees, the matter of entry into the executive realm of the federal public service was the object of special commentary from the management respondents.

The litany heard with regard to visible minorities is: "you are not ready to be a manager". Though this would seem to be a false perception in many cases, it appears to be an entrenched habit of thought. Visible minorities are perceived to lack self-assertiveness. Unless such skill sets are developed, visible minorities will continue to be perceived as "non-managerial" material, the EX participants said. Often, somewhat passive traits are not seen as being "in sync" with North American values.

To get into the EX group one needs a wide range of experiences, not just a professional or other specific background: one must be a good manager and have policy experience. According to management participants, some visible minority professionals would prefer to remain in their field of specialization: this creates a barrier against their entry into the EX category. There seem to be some unarticulated qualms among senior EXs as to whether the visible minority employees would be good managers who understand the needs of the groups under them. Participants pointed out that entering the EX group is a career change and there could be a conflict between commitment to a specific profession and general management.

Management participants also pointed out that the EX group itself is shrinking: many want to reach that level but few are needed.

5.9 Workplace environment

The context for employment equity initiatives that would influence the workplace environment for visible minorities is of interest.

As high as 72% of the managers said that they did not set specific employment equity objectives for individuals under their supervision. Respondents also indicated that few departments or agencies had done anything beyond adopting a self-identification strategy, doing some training and establishing employment equity committees. Only 36% of the executives had asked their managers to keep employment equity objectives in focus in the hiring process and only 10% monitored the recruitment and selection process. And only about a quarter said their employees required training in employment equity and human rights issues.

About 47% of the managers said they did not believe the workplace environment is free of racial harassment: the participants were also divided equally when asked if they had witnessed negative attitudes toward visible minorities or immigrants. While more than half said the special needs of visible minorities are being accommodated, a significant percentage was not so sure. Close to two-thirds said that visible minority employees do not initiate more complaints than other employees.

Unlike the employees, a high proportion of the participating managers, about 85%, said they felt comfortable in the workplace environment.

5.10 Best practices

Our interviews, focus groups and a review of statistical material show that some departments have done much better than others in the recruitment of visible minority employees. It would be worthwhile to discover why this happens to be so.

A number of the managers told us about the "good practices" of some departments. These include:

- strict disciplinary action in cases of harassment;
- establishment of a Racial Harmony Committee, to provide feedback and to make helpful suggestions to management;
- training in human rights and employment equity for both employees and managers;
- appointment of an ombudsperson;

- having well-trained recruiters and organizing training and development sessions; and
- a formal anti-harassment policy that is well articulated.

Summary: Chapter 5: Management Perspectives

This chapter outlines the perspectives of public service managers regarding the situation of visible minority employees and applicants. These perspectives were obtained through questionnaires sent to EXs and members of the staffing/managing group as well as focus groups and interviews.

- Managers and executives confirmed that a firm commitment to equity and diversity is not always present. They agree with employees that rigid employment systems make it difficult to reach out to visible minority candidates, and that networks are important in hiring and promotion decisions.
- They share the employees' view that interviews are more important than previous experience, and that cultural biases, language requirements and accreditation issues may limit the success of visible minority candidates.
- About half the management participants stated that there is some bias against visible minority individuals within the public service, and that diversity-related education for managers is required.
- Too little attention is paid to visible minority representation on hiring boards, and employment equity activities within their organizations are often highly restricted in scope.
- Overall, managers and executives did not believe that hiring and promotion processes are inherently biased or that there is much conscious discrimination. They attributed low visible minority representation to such factors as the relatively small qualified visible minority workforce in regions where recruitment is taking place, the unwillingness of some visible minority candidates to relocate, the absence of indeterminate hiring, and the unattractiveness of public service salaries. Some were skeptical about the management capacities of visible minority employees.
- Managers emphasized that employment equity results vary significantly by department and by location, and cited a number of "best practices", including effective training and internal mechanisms for addressing allegations of harassment.

CHAPTER SIX

Visible Minorities and the Private Sector

6.1 Introduction

Diversity is a key issue for the private sector. North American "companies are stepping up their efforts to address diversity issues. More businesses recognize that managing diversity is the key to future growth" (The Olsten Forum on Human Resource Issues and Trends, 1995). The question to be addressed is: what the public service can learn from how the federally-regulated private sector in Canada is faring in this regard.

The private sector sees the advantages of having a diverse workforce and sees diversity as an asset. The private sector is responsive to the clientele: "I need your business and I want you to see that I have representatives from your community." Some segments of the private sector even see the competitive edge of having visible minority staff as part of "the look". In addition, dealings with the Canadian Human Rights Commission help prod action on employment equity in the federally-regulated private sector -- those organizations are more concerned about the possible tarnished "image" and a resulting loss of market share. The fact that until recently, federal employment equity legislation only covered the private sector - and not the public service - could also be a factor.

In order to understand how the federally-regulated private sector handles the visible minority issue, a few firms in the banking, communications, transportation and other sectors were contacted and requested to fill out questionnaires. This was followed by interviews of their human resources staff. In addition, the former President of the Canadian Bankers' Association was interviewed. A repeated theme in these interviews and questionnaires was that diversity makes good business sense and it helps to serve the clientele better. As well, they were well aware of the negative social and economic implications of hiring a labour force that is not representative. According to a transportation company CEO, "representation does not happen as a wish list. It happens only if the organization wants it. Chasing a number is not sufficient," he added.

"If you pay only lip service to employment equity, you are not doing your organization any good" commented a banking executive. At least one major bank puts forth the hypothesis that their productivity has increased as a result of hiring, promoting and retaining visible minorities.

6.2 Hiring

Statistics reveal that the representation of visible minority hiring in the federally-regulated private sector is quite high, especially in the banks. Visible minority representation in the five major

banks (the Royal Bank, the Bank of Nova Scotia, the Bank of Montreal, the Canadian Imperial Bank of Commerce and the Toronto Dominion Bank) in 1995 ranged from 10.7% to 18.2%, compared with 9.1% for the Canadian labour force and 4.1% in the federal public service.

It was clear from the questionnaires and interviews that the "commitment of the CEO to employment equity" was a dominant factor for the current level of visible minority employees in the private sector. A second factor was the reputation of the firm as a "world-class equal opportunity employer": this was particularly true in the case of the banks. This reputation, it was said, helped to attract top quality candidates from all designated groups. Factors such as the nature of the work, job satisfaction, and salaries/benefits, while not unimportant, did not come anywhere near as important as the commitment at the top. This is somewhat in contrast to the public service where, according to both employee and management participants, there is rather lukewarm commitment at the top to employment equity and a rather poor reputation as an equal opportunity employer for visible minority groups.

The banks particularly recognize that "access to information on jobs is the most difficult" and try to make sure that it does not become a barrier. In fact, there is a healthy competition among the banks to recruit visible minority employees. To provide information, some banks hold regular "job fairs" which attract a high turnout.

6.3 Recruitment/selection

Internal job postings and selection based on performance ratings were the most commonly used tools for internal recruitment among private sector participants in the study. One of the major banks has a career information network to help employees. The banks make a deliberate effort to identify persons with potential for key positions using a combination of performance appraisals, interviews, and aspirations. They are often identified by committees outside the division in question. A "competency model" is developed and a list of employees with potential is prepared. Those identified are given training to prepare them for higher level positions. This might be a practice that the public sector can emulate.

As in the public service, a variety of traditional techniques are employed to recruit externally. Some banks advertise as "an employer that encourages and respects diversity". They also enable the applicants to see that they have a reasonable number of visible minority employees. The most common labour supply sources were: applicants' inventory, educational institutions, word of mouth referrals, advertising and professional associations. For banks, universities are an important "feeder" or talent pool for new recruits, especially in the context of their Asian banking strategy. Universities were not used as much by other sectors. Among these external recruitment channels, given the nature of the public sector and its need to hire more visible minorities, universities, applicants' inventory, professional associations and advertising appear suitable.

Unlike in the public service, factors such as the variety of types of work, use of languages other

than the official ones, visibility in the community, inclusive advertising, strong network and professional relationships with outreach recruiting sources, a visibly representative workforce, and work in larger centres are considered to be factors that encourage visible minority candidates to apply.

One of the most successful banks uses "behaviour-focused interviewing" instead of using "Canadian experience" as a means of screening out applicants. Even if potential applicants have never worked before, they are asked what they did in certain difficult situations to discern their attitudes and problem-solving abilities.

In some banks most of the recruitment is targeted. Branch managers receive a resource guide and have access to training tools, though this is not specific to visible minority candidates. Their advertisements are checked for cultural/racial bias and specify that they are an equal opportunity employer.

6.4 Internal recruitment

Access to information is also key with respect to internal recruitment in the private sector employers involved in the study. Once access to information is guaranteed, the onus is on the applicants. The "entitlement mentality" that the jobs should go to a certain group or groups is no longer valid, private sector representatives pointed out. Job information is posted on career information networks so that anyone can access it. Some banks have Internet web pages as well. In a restructuring context, first chance of refusal is given to those affected adversely (i.e., job loss), second to internal candidates and third to external ones. The composition of the labour force is constantly monitored and if they see that visible minority employees are leaving at a disproportionate rate, greater emphasis is placed on hiring from that group.

In order to secure information on jobs, a private sector practice that would be worth considering in the public service is the use of a 1-800 number to talk to the Diversity in the Workplace/Equality Coordinator. The Office of the Coordinator conducts surveys, focus groups and open forums to gather information. One bank uses an open staffing system and posts all jobs including those of the executives. Employment equity advisory committees have been established in some non-banking sectors. Other firms use regular workplace climate surveys, newsletters, 1-800 numbers, and Intranet (WAN) to keep employees informed.

6.5 Part-time/temporary work

In most private sector firms, part-time and temporary workers are a significant part of the hiring strategy. This provides an opportunity for the firm to observe employees' performance and recruit permanently those who show promise. The visible minority groups, according to the private sector, accept part-time or temporary jobs more often than the others. In one communication firm, 23.3% of its part-time employees are from visible minority groups. This pool is the main source

of recruitment of permanent employees. Some of the employment practices of the private sector regarding part-time or temporary work may not be feasible in the unionized setting of the public service. Nevertheless, it would be beneficial for the public service to see to what extent any elements of this could be used.

6.6 Outreach

Virtually all private sector employers interviewed provided outreach to visible minority communities. These include: teaming up with boards of education in what is known as the "Change Your Future" program and participating in a youth program to encourage youth to stay in school; matching them with a manager as mentor and role model; introducing special programs such as one by a bank in the Atlantic region to hire visible minority employees; and sending job posters to outreach groups and local community associations before they are posted elsewhere.

6.7 Upper level jobs

The private sector shares with the public service its lack of success in having visible minority employees adequately represented at higher levels. Only 2.4% of EXs in the public service in 1995 were visible minorities. The comparable figure for the five major banks was between 2.4% and 5.4%. (The visible minority availability figure for senior managers in the Canadian labour force was 6.6% as per the 1991 census). For middle management in 1995, visible minority representation in the banks ranged from 9.8% to 14.1% as compared to 7.3% for the Canadian labour force. Though there are many visible minority middle-managers in the banks, they have yet to reach the uppermost level. A mentoring or "buddy" system is considered to be helpful, as it was for women, to help visible minority employees move along their career path. Though some come to middle levels laterally, most come from lower ranks. Promotion rates of visible minorities in some banks exceed the general rate for all employees. Transportation companies have targeted better representation of visible minorities at higher levels as well.

6.8 Training and development

Human resources staff and interviewers in the private sector organizations involved in the study received training on human rights and employment equity more frequently than in the public sector. Almost all the firms had front-line staff receive information and training on human rights and employment equity legislation. Banks which are most successful in the hiring of visible minority employees have a "zero tolerance" policy for discrimination. Interviewers are trained to do bias-free interviewing.

6.9 Promoting diversity

The public service can learn from some of the following private sector practices to promote diversity: tracking course attendance and leadership training to ensure representation of designated

groups and to see that career information network is universally accessible to all employees; establishing career development centres across the country; tracking hires, promotions and terminations for visible minority employees; and providing access to employment counsellors and employment equity assistance both on line and in person.

6.10 Performance appraisal

Performance appraisal is an important tool that helps the upward mobility of employees in the private sector organizations with which we spoke. In some firms, performance appraisal is done twice a year and career development meetings and individual career development discussions are held. Some transportation companies consider performance appraisals "paramount" and track them to increase efficiency, improve quality, improve the individual's ability to work with other employees and enhance performance.

6.11 Comfort level

Most firms participating in the study had a formal or informal mechanism for consultations with visible minority employees. In order to raise the comfort level of employees, all of them had policies to make the workplace a respectful and accommodating environment such as providing for religious holidays for minorities. Flexible work arrangements were in place to respect religious practices. For example, leave with pay is given for up to three days. "Reasonable accommodation" is practised in most firms.

All the private sector firms interviewed have explicit policies and/or mechanisms to deal with complaints of racial discrimination or harassment. Many have a harassment-free workplace policy. Most have a well-defined process for reporting, investigating and dealing with cases related to racial discrimination or harassment.

6.12 Taking the initiative

Some notable initiatives of private sector organizations involved in the study were as follows:

- Outreach, through active involvement in the communities they serve.
- The deliberate promotion of networking opportunities.
- The establishment of employee development centres.
- The establishment of a performance-feedback mechanism based on input from supervisors, peers, subordinates and clients.
- The publication and distribution of guides and materials relevant to the employment equity designated groups.

- The establishment of diversity councils and other consultation mechanisms.
- Efforts to give internal recognition to departments that have done well in promoting diversity.
- Regular employee surveys to learn about employees' concerns and interests.
- Preparation of demographic profiles of communities served.

6.13 Lessons for the public service

Some of the private sector firms offered suggestions to the public service. They strongly felt that since the federal government exists for all Canadians, the public service should reflect Canadian diversity in its workforce. They suggest that top management of the public sector must be committed to the process of hiring and promoting more visible minority employees. In order to do so, there must be a crystal clear policy on the direction and objectives of the program including an education and training program for all personnel. All complaints of discrimination or wrong doing must be thoroughly investigated and the consequences, if the allegations are founded, should be severe.

The public service, it was suggested, should establish competencies and performance measurements, if possible quantitative, based on performance appraisals. The setting up of performance goals with time frames that are specific, meaningful, attainable and relevant was also proposed. Providing development opportunities for visible minority employees that involve temporary assignments would be helpful as well.

The private sector firms emphasized the importance of having a large talent pool from which one can draw middle and upper level managers on the basis of merit, not entitlement. However, if an organization concentrates on hiring visible minority employees only, a backlash is possible.

Private sector representatives involved in the study generally felt that the public service may have an image problem to deal with. The question posed was: "If you are successful elsewhere, why would you go into the government?"

Summary: Chapter 6

Visible Minorities and the Private Sector

This chapter describes policies and practices that contribute to the higher representation of visible minorities in the federally-regulated private sector, in comparison with the public service.

- Success in recruiting and retaining visible minority individuals depends on senior-level commitment and concern for the firm's reputation, driven by competitive concerns. Private sector companies believe that a diverse workforce will help them serve an increasingly diverse clientele and break into global markets.
- Participants emphasized that equity does not just happen -- it must be actively promoted. This takes places through:
 - Disseminating information on employment opportunities as widely as possible;
 - Reaching out to visible minority communities;
 - Identifying and eliminating possible biases in employment systems;
 - Providing diversity and equity training to human resources staff and managers; and
 - Encouraging innovation

Continued on next page

Chapter 6 summary, continued

- Other important initiatives included:
 - Anti-discrimination and accommodation policies;
 - Mentoring and career development programs;
 - Employee consultation and feedback processes; and
 - Statistical tracking to pinpoint problem areas
- Participants noted certain advantages in the private sector when it comes to the recruitment of visible minority candidates, such as the need for employees fluent in languages other than English and French, employment concentration in larger urban centres, and more flexible employment procedures.

CHAPTER SEVEN

Recommendations

7.1 Introduction

It has been said that the mark of a great country is the way in which it treats its minorities. A corollary of this might be that the measure of a great public service is the way in which it treats its minorities, in this case the visible minorities. Regrettably, both visible minority employees and public service managers, including the executives, state that bias and subtle barriers against visible minorities persist in the public service. Evidence also indicates that the Canadian-born visible minority employees fare no better than their foreign-born counterparts.

Given the challenges of our increasingly diverse and globalizing world, it is imperative for the country to have a first-class, representative public service "ouverte aux talents" -- one that draws on the best talents available in its diverse population.

It is against this backdrop that we venture to formulate a few recommendations. They are, of course, greatly influenced by the thoughtful ideas that came from so many who participated in the study. The recommendations are put forward in the hope that the appropriate authorities might consider them worthy of closer examination.

7.2 Recommendations

The recommendations are grouped under the following headings:

- (1) strategic planning,
- (2) the environment,
- (3) recruitment,
- (4) selection,
- (5) fair and equitable treatment,
- (6) career development, and
- (7) accountability.

Strategic Planning

Top management of the public sector needs to commit themselves to the process of hiring and promoting visible minority employees at rates which reflect their availability in the labour market and help correct the effects of traditional under-representation. There needs to be a crystal-clear policy on the direction and objective of the program that is essential to make the federal public

service reflect Canadian diversity in the workforce. This requires careful strategic planning with the larger goals of representativeness and efficient service for all Canadians.

- We recommend that in order to come up with a workable strategy to address the issues of visible minorities in the public service, a committee headed by appropriate personnel in the Privy Council Office and with the help of the Deputy Minister's Committee now looking at "La Relève : The Next Generation", the Treasury Board Secretariat, and the Public Service Commission, be formed with a clear mandate and deadlines. Input from the private sector could be sought to assist in the process in view of their success in hiring, retaining and promoting visible minority employees. Lessons from the successful women's employment equity program could be of assistance in this regard.

The Environment

There are three areas to be considered in the context of the overall environment -- Canadian society in general, the public service, and the visible minority community.

- We recommend that initiatives be taken to create a favourable environment for visible minorities in Canadian society in general. It is important to keep in mind that currently about one out of eight Canadians is a member of a visible minority group. The changing nature of Canada and the role of visible minorities and diversity should be publicized through carefully prepared information campaigns that involve appropriate departments and agencies so that the Canadian public can appreciate the benefits of providing equitable treatment to this segment of the population.
- It is recommended that public servants in general, and managers in particular, be sensitized to the need for full and fair representation of visible minority employees in their ranks. Emphasis could be placed on the contributions of visible minorities in the past and the present, and on the increasing importance of diversity for the future of the public service. The main point that needs to be conveyed is that visible minority employees do not necessarily need special treatment -- what is required is just treatment. Private sector employers that have been successful in this area could be invited to give workshops to the public servants on what was done in that sector and what benefits accrued from adequate representation of visible minority employees in their workforce.
- Visible minority communities seem to have largely written off the public service as a place for the best and brightest of their youth. The negative experiences of visible minority groups in the public service in general and of their parents and relatives in particular, lack of equal promotional opportunities and better salaries, and benefits and opportunities available elsewhere to those who are capable have made public service a less desirable place to seek employment. To most of the visible minority community, it seems to have become the last career choice. Much work needs to be done to change this image.

Showcasing the achievements of successful visible minority public servants as role models for youth is one of the initiatives that should be considered.

Recruitment

- The evidence presented in the study has clearly demonstrated that the private sector has been much more successful than the public service in hiring, retaining and promoting visible minority employees. Therefore, we recommend a comprehensive review of private sector practices in hiring, especially regarding representation of "client groups" and the competitive advantage to the country of drawing on Canada's diverse workforce. Such a review could examine the feasibility of increased exchanges between the public and private sectors.
- Participants expressed the view that dissemination of information on job opportunities is not taking place efficiently. It is therefore recommended that this be closely examined by the Public Service Commission with the goal of removing completely lack of awareness of opportunities as a barrier. The rule could be to post all jobs, including those for executives. The federally-regulated private sector, especially the banks, has much to offer in this regard. A combination of techniques could be used: 1-800 numbers, electronic bulletin boards, the Internet, announcements in the ethnic press, and other techniques as appropriate. In advertisements or job postings in the public service, a consistent and standardized format should be used.
- The Public Service Employment Act and regulations should be examined to see if and how they adversely affect visible minority representation in the public service. For instance, *the Public Service Employment Act*, reads that "...whenever it is in the best interest of the public service... to give preference in appointments to qualified candidates who reside in the area served by a local office over qualified candidates who do not so reside." Use of this provision should be tracked to see if, on balance, it is having a negative effect on visible minority candidates. Similarly, if the Public Service Commission is to delegate staffing authority and confer flexibility in its systems, it must ensure that the staffing actions collectively do not have a negative effect on designated groups, especially visible minority employees. Furthermore, a monitoring and accountability mechanism should ensure consistency in the implementation of policies, procedures and practices with regard to the use (or lack thereof) of employment equity provisions for visible minority groups and provide a mechanism to review carefully the impact of discretionary decision-making powers.
- The usefulness of outreach as a dynamic means of passing on job-related information to under-represented visible minority communities has been well recognized in the private sector. A youth-oriented program along the lines of the "Leadership for Tomorrow Today" to help visible minority youth to find summer jobs and secure mentors could be considered. Term appointments would be helpful for visible minority recruits to learn

about the public service and for the public service managers to observe the capabilities of visible minority employees.

- Tomorrow's public service executives are more likely to come from Canadian universities with an ample representation of visible minority youth. Without an adequate campus recruitment program, it would not be easy to get them into the public service. Therefore, revival of campus recruitment would be in order.
- Foreign credentials often pose a problem for visible minority candidates as seen in the focus group discussions. The PSC can be a repository of information on equivalencies on the basis of work that has been accomplished in several provinces such as Alberta, Ontario, and British Columbia. A pilot project on this could be established in Ottawa with the assistance of the three universities and community colleges in the Ottawa-Hull area.

Selection

- Both employee and management groups have indicated that the public service managers and human resources personnel lack sensitivity for, and knowledge of, visible minority cultures. Therefore, sensitivity training and cultural education for all involved in hiring and managing should be compulsory. In particular, tests should be reviewed to ensure that they take cultural differences into account.
- The private sector has introduced innovative techniques for screening candidates. It is recommended that the use of "behaviour-focused interviewing" be considered for screening out candidates rather than lack of Canadian experience. In assessing experience, the visible minority candidates' experience in their former country, if they are foreign born, should not be ignored in the context of the diverse skills required in the modern-day workplace.
- Visible minority employees have indicated that selection boards are often devoid of visible minority representation. This needs to be changed. There should be credible visible minority representation on all selection boards as was customary while the employment equity program for women was in full gear. If such persons are not available within the public service, they should be brought in from the outside.
- Public service employee participants, both visible and non visible minorities, have stated that selection criteria used for jobs are often not relevant to the jobs in question. We recommend that this receive close scrutiny to make such selection criteria more relevant to the jobs in question.
- The subjective use of "personal suitability" was said to be a major barrier for visible minority groups in getting access to employment and promotional opportunities in the

public service. The way in which "personal suitability" is defined and assessed should be changed. The elements that presently come under "personal suitability" should be made transparent by clearly spelling out what is being looked for and by publicizing the requirements along with qualifications for the job. Alternatively, it is proposed to drastically reduce the marks given for personal suitability with no separate minimum fixed for this factor.

Fair and equitable treatment

- The process and procedures for investigating allegations of racial discrimination and other human rights violations in the public service seem to be less than adequate, as reported by visible minority employees and agreed to by a segment of hiring/managing staff. We recommend that those responsible for implementing anti-discrimination policies should ensure that there is complete and speedy investigation of all complaints of racial discrimination or harassment. The investigation should be conducted by impartial persons not involved in the incidents, and those responsible should be made aware of what the consequences will be if the allegations are founded.
- Lack of appropriate representation of visible minority employees in the public service is partly the result of lack of training and briefing of management and those involved in hiring/managing functions. In order for the authorities to ensure that fair and equitable treatment is accorded to all potential candidates, such training/briefing should occur. The training should emphasise the moral and legal context of the government's obligations to make the federal public service representative of all its diverse components including the visible minority community. It is important to appoint as employment equity co-ordinators those who really understand and are fully committed to the program and its goals.
- The new *Employment Equity Act*, which now covers the federal public service, recently came into effect. In preparation for the implementation of the *Act*, upper and middle managers should be provided a thorough briefing on the principles and practical implications of the legislation. Adequate resources should be made available to implement the new *Act*.

Career Development

- Visible minority support or advisory groups have been functioning in a number of departments and agencies and their presence and advice have been positive for visible minority public servants. In order to enable such groups to continue more effectively, official status and material assistance should be granted to such groups in departments and agencies. They should be established in departments and agencies where they currently do not exist. Among their activities could be coaching of visible minority employees on how to break the "glass ceiling" and on North American management styles.

- The private sector has greatly benefited from career information available to all employees so that meritorious and ambitious employees can further their careers. In the public service the network has been informal and only available to "insiders". Therefore, a career information network should be created in the public service to be helpful in particular to visible minority employees.
- A data bank of visible minority employees should be set up to help managers interested in reaching out to possible visible minority candidates. This should be based on the use of a combination of performance appraisals, interviews and expressions of aspirations, usually by a committee outside the division where the public servant works. A "competency model" to identify persons with potential for different levels should be developed and those who are chosen be given training to prepare themselves for higher level positions.
- The performance appraisal system in the public service has been criticized by employees, while the private sector extols its virtues as a career planning tool. The use of objective criteria for performance appraisals might be developed. The public sector could try to learn from the private sector in this regard. Performance measurement, if possible quantitative, should be established for all staff.
- Mentoring or the "buddy system" was mentioned by the private sector and the visible minority employees as a means of giving the visible minority employees a fair shake in the public service, as it did informally for women. Therefore, we propose the creation of a system of official "mentors" for all staff and particularly for visible minorities.
- In the modern workplace, training and skills hold the key for career advancement. Therefore, provision should be made for training and upgrading the skills of visible minorities.
- The evidence suggests that visible minority employees do not get as many acting appointments at higher levels compared to other employees. Therefore, we recommend that visible minorities be given more acting and targeted assignments on an organised basis so that they can get the necessary experience to compete more effectively for higher level positions. A corollary to this would be the establishment of a developmental program for potential executives from the visible minority group that would include placing such staff in acting positions, and sending them on the Career Assignment Program, with appropriate follow up on their career path.
- Most focus group participants stated that acting appointments to higher level positions go on for an unlimited period. This leads to frustration for the acting employees, loss of morale and charges of exploitation. Therefore, we recommend that in acting appointments, a person be confirmed in the acting position after two years to stop the practice of always asking them to act but never being appointed.

- More visible minorities should be placed in feeder groups on a systematic and planned basis to provide those with the interest and the talent the opportunity to enter the middle and senior management levels.

Accountability

- We recommend that greater stress be placed on accountability for public service managers and that, with the strategic plan developed as a framework and a regime of targets and time-tables (system-wide and departmental), bench marks be established against which progress can be judged. Managers should be rewarded for meeting such targets and penalised if they fail to do so.
- Visible minority advisory committees should be given access to the Deputy Minister's office to provide advice and feedback on progress in employment equity for visible minority employees; to help serve as mentors; to play a role in vetting job descriptions; to participate in "outreach" activities; and to help in the search for outside candidates for selection boards.

In conclusion, it may be stated that if no corrective action is taken, the public service in future will lag even farther behind the private sector with respect to visible minority representation. This is evident from the low rates of visible minority hires in the public service in recent years, as seen in Annex 3. The public service needs to remove systemic barriers that may have an adverse impact on visible minority candidates, to make sure that real merit is recognised and rewarded. Incentives should be provided to managers at all levels to ensure diversity is achieved in their workforce. As a last resort, managers who do not seem to be impressed by the arguments for diversity should be pressed through accountability mechanisms to advance the goals of fairness and equity in public service employment practices.

Summary: Chapter 7 Recommendations

The following is a summary of recommendations aimed at improving the representation of visible minorities in the federal public service.

- Consistent senior-level commitment to employment equity in the public service must be demonstrated. One step in this direction would be the establishment of a PCO-based committee to oversee work in the area.
- Education is essential. Both the wider public and public servants should be provided with information on the benefits of diversity, and “success stories” should be showcased for visible minority communities.
- Efforts should be made to ensure that all employment systems and procedures are clear and fair, and that job requirements and assessment tools are relevant and objective.
- A mechanism is needed to widely disseminate information on employment opportunities so that all interested and qualified candidates can apply.
- Visible minority representation should be nurtured through outreach initiatives, mentoring and career development programs, and targeted training.
- The Public Service Commission should establish data banks containing information about foreign credentials and their equivalencies, so that visible minority candidates are not unfairly screened out on that basis.

Continued on next page

Chapter 7 summary, continued

- Visible minority employees should be provided with more opportunities for acting appointments and all employees in an acting position for over two years should be confirmed in that position.
- The public service should review its policies and procedures related to harassment and discrimination. These should be evaluated and improved, drawing from best practices by specific government departments and private sector employers.
- Visible minority consultation committees should be established in each department and have access to Deputy Ministers.
- Managers should have greater flexibility for achieving diversity-related objectives and should be held accountable for results.

ANNEX 1

Questionnaires/Focus Groups

The study involved both quantitative and qualitative techniques. Four questionnaires were involved. They were distributed mostly by the participating departments/agencies. Various methods were used by each department/agency in distributing them. Questionnaire 1 for those with hiring/managing responsibilities and Questionnaire 2 for EX group members were distributed by the departments/agencies to a sample of individuals (a specific number). Questionnaire 3 for visible minorities and Questionnaire 4 for the control group were distributed in different ways by different departments/agencies. Some distributed Questionnaires 3 and 4 to everyone in their department/agency through e-mail or other means. Others sent the questionnaire for visible minorities only to those who had self identified. The remaining announced through e-mail the availability of the questionnaires and those who were interested were free to contact the consultants.

Several individuals contacted the consultants directly (especially through union newsletters and word of mouth) and requested the questionnaires. All questionnaires were responded to on a voluntary basis. Questionnaires 1 and 2 were identical except for the question on racial origin. Questionnaire 3 was to be responded to only by visible minority public servants while Questionnaire 4 was designed for non-visible minority public servants. Because of the nature of the questionnaire distribution, it is not possible to calculate a response rate for the questionnaires.

As can be expected in any survey, a few questionnaires were not usable. Some had not been completed beyond the first page. Some had misunderstood the term "visible minority" and filled out Questionnaire 3 claiming to be so. They were primarily, aboriginal persons, persons with disabilities, immigrants born in Southern European countries, and some who claimed visibility because of being "white male."

Out of 1,712 questionnaires received 1,612 were usable. They were as follows:

Questionnaires

Type of Questionnaire	Number of Questionnaires Received	Number of Questionnaires Used
1. Staffing/Managing Group	188	159
2. EXs	83	74
3. Visible Minorities	1,096	1,063
4. Control Group	345	316
Total	1,712	1,612

An important question that could be raised is how representative were the questionnaires received. It was impossible to answer this question in the case of Questionnaires 1 and 2. However, the question could be answered for Questionnaire 3 and to some extent Questionnaire 4. This can be done by comparing some of the important characteristics of the universe with the characteristics of those who responded to the questionnaire.

The number of visible minorities who responded to the questionnaire was close to 12% of the visible minority employees in the public service. The comparison between some of the key characteristics of the public servants who self-identified shows that while the study did not use a systematic sampling scheme, the survey by and large was somewhat representative of the visible minorities in the public service in terms of sex and occupational category.

Table 1A
Comparison of Visible Minorities
in the Federal Public Service and the Study Sample
By Gender

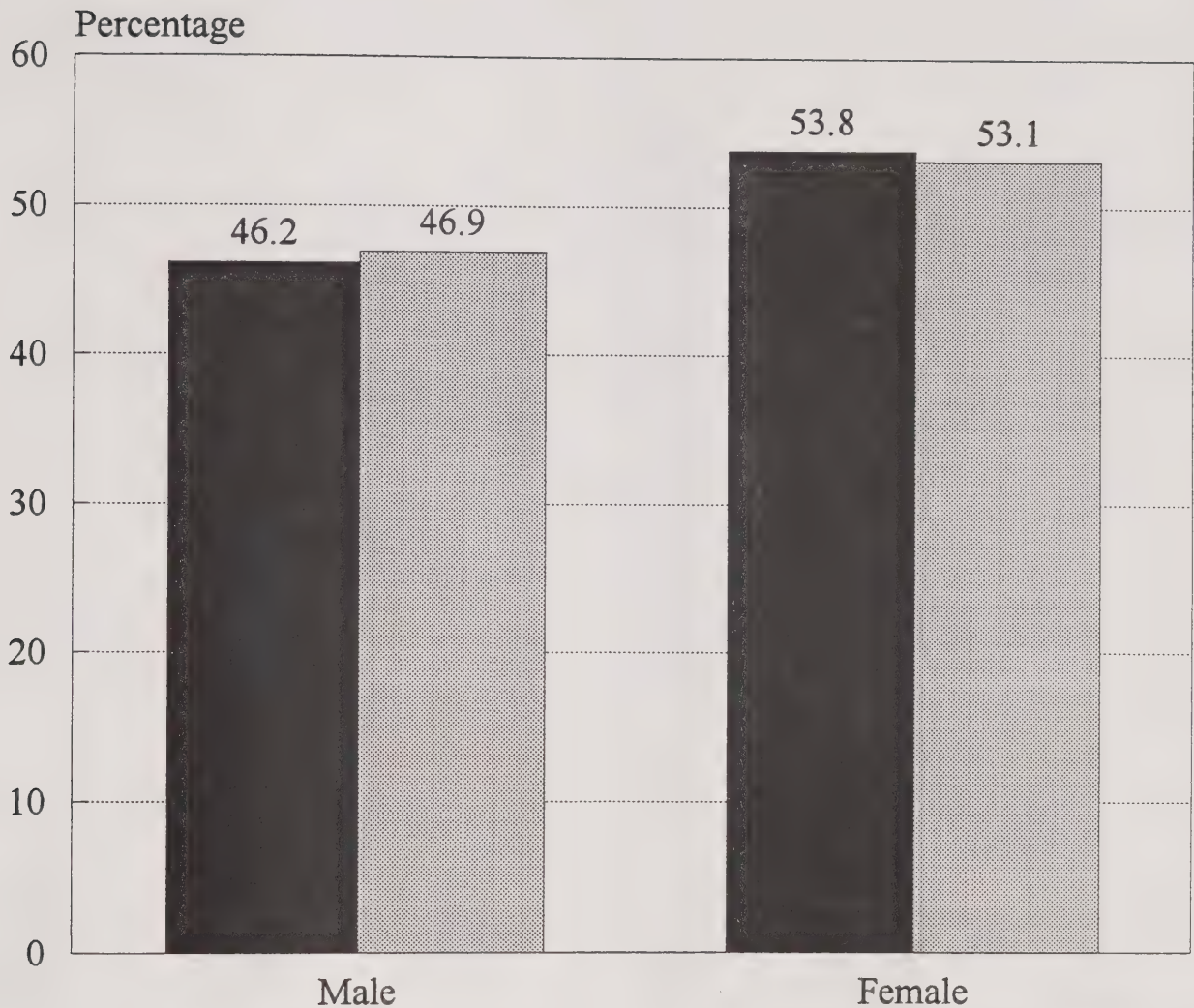
Gender	Visible Minorities	Study Sample
Women	46.2%	46.9%
Men	53.8%	53.1%

Table 1B
Comparison of Visible Minorities
in the Federal Public Service and the Study Sample
By Occupational Category

Occupational Category	Visible Minorities	Study Sample
Executive	1.0%	1.0%
Scientific & Professional	24.5%	26.3%
Administrative & Foreign Service	33.6%	35.5%
Technical	6.9%	7.8%
Administrative Support	28.1%	26.1%
Operational	5.9%	3.3%

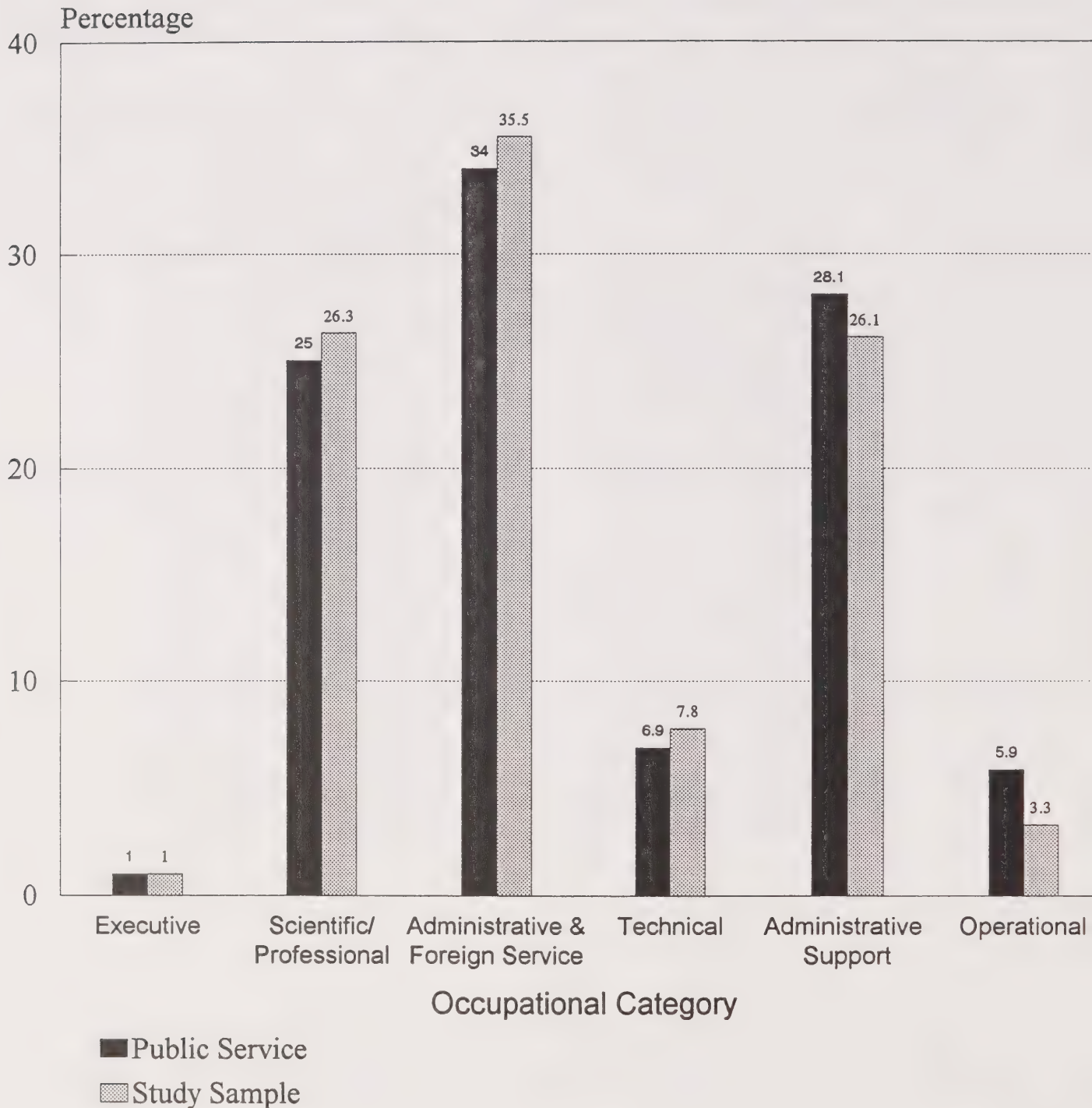
Charts 1 and 2 show graphically the similarities with respect to gender and occupational distribution between the visible minority population in the public service as a whole and those who participated in the study.

**Chart 1: Visible Minorities in Public Service
and Study Sample by Sex**



■ Visible Minorities in Public Service
▨ Visible Minorities in Study Sample

Chart 2: Occupational Categories of Visible Minorities in Public Service and Study Sample



In terms of the origins of visible minority employees in the study sample, the three major ethnic groups in the visible minority population in Canada (Chinese, South Asians and Blacks) were also the major groups that responded as seen in Chart 3.

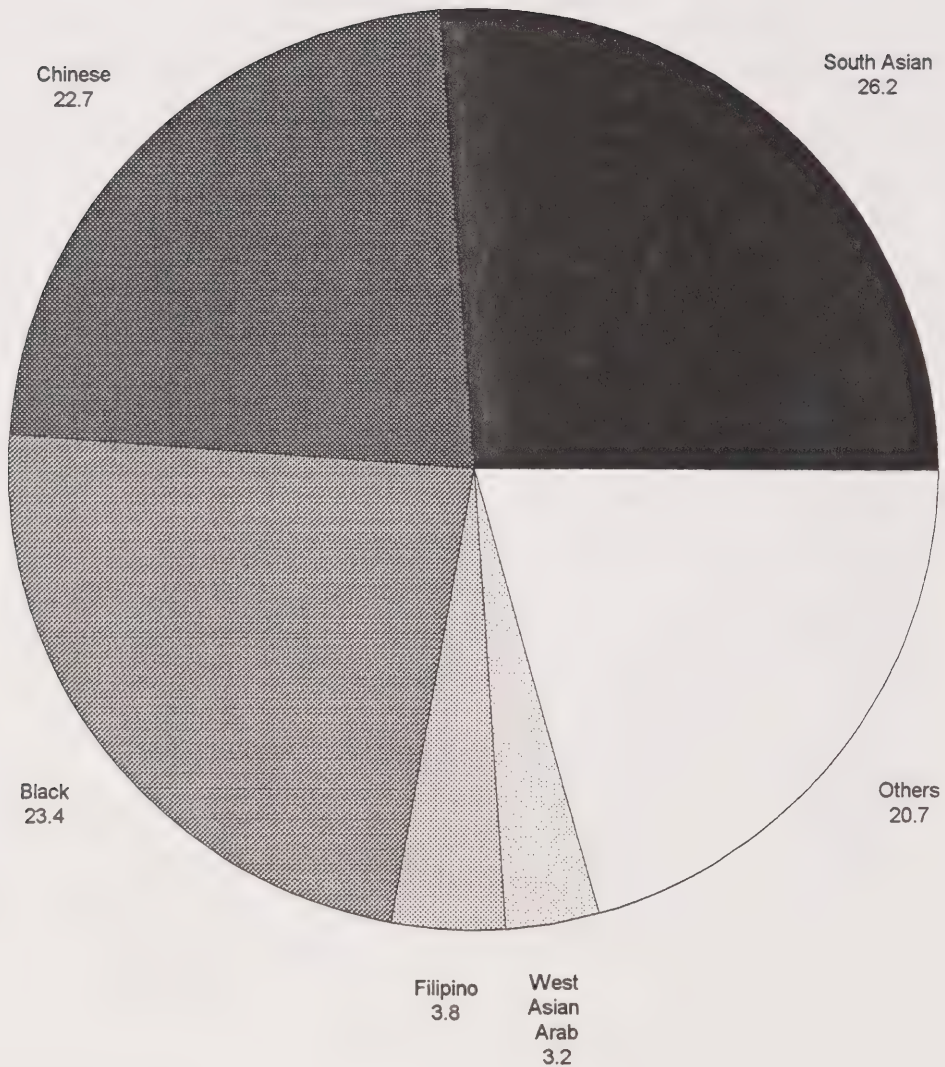
The control group had 62.6% women compared to 47.4% in the public service. Occupationally over 85% of the sample belonged to the administrative and foreign service group and the administrative support group compared to 61.4% in the public service as a whole.

Focus Groups

Focus Groups by Type

Type of Focus Group	Number of Participants
Visible Minorities	312
Control Group (Non-Visible Minorities)	32
Hiring/Managing Group	23
Former Visible Minority Public Servants	11
Total	378

Chart 3: Origins of Visible Minorities Study Sample



ANNEX 2

Tables from Questionnaires 3 (Visible Minority Public Servants) and 4 (Control Group - Non-Visible Minority Public Servants)

Table 1
Level of Education

Level of Education	Visible Minorities	Control Group
Elementary completed	0.5%	0.8%
Secondary completed	6.1%	16.3%
Some college/university	31.3%	31.0%
Undergraduate university degree	31.1%	31.8%
Graduate degree	6.3%	3.8%

Table 2
Age Distribution

Age Groups	Visible Minorities	Control Group
30 or less	17.9%	10.5%
31-40	28.4%	34.6%
41-50	33.0%	43.6%
51 or more	20.7%	11.3%

Table 3
Years in Public Service

Years Employed in the Public Service	Visible Minorities	Control Group
Less than one	6.2%	3.9%
1-4 years	16.6%	11.3%
5-9 years	28.2%	25.1%
10 or more	49.0%	59.9%

Table 4
Region of Work

Region	Visible Minorities	Control Group
Atlantic	19.8%	10.2%
Quebec	5.6%	7.6%
Ontario	51.8%	55.9%
Prairies	8.5%	12.3%
British Columbia & the Territories	13.3%	14.0%
Outside Canada	1.0%	0.0%

Table 5
Employment Status

Employment Status	Visible Minorities	Control Group
Indeterminate	83.7%	88.2%
Determinate	8.3%	5.9%
Casual	2.0%	2.8%
Part-time	1.3%	0.7%
Other	4.7%	2.4%

Table 6
Source of Job Information to Enter Public Service

Source	Visible Minorities	Control Group
Advertisement	31.0%	25.6%
Word of mouth	22.4%	25.2%
Walk-in	12.5%	12.6%

Table 7
Required to Pass Written Tests

Required to Pass Written Tests	Visible Minorities	Control Group
Yes	65.0%	64.3%
No	29.7%	30.2%
Do not remember	5.3%	5.5%

Table 8

Test Related to the Position

Test Related to the Position	Visible Minorities	Control Group
No response	32.3%	32.8%
Yes	49.0%	50.2%
No	12.9%	12.7%
Do not remember	5.8%	4.3%

Table 9
Required to Attend an Interview

Required to Attend an Interview	Visible Minorities	Control Group
Yes	92.0%	92.6%
No	7.0%	6.6%
Do not remember	1.0%	0.8%

Table 10
Interview Questions Related to the Position

Interview Questions Related to the Position	Visible Minorities	Control Group
Yes	82.5%	90.4%
No	10.3%	4.6%
Do not remember	7.2%	5.0%

Table 11
Ever Served on a Selection Board

Ever Served on a Selection Board	Visible Minorities	Control Group
Yes	30.0%	56.4%
No	70.0%	43.6%

Table 12
Participation on Selection Boards

Participation on Selection Boards	Visible Minorities	Control Group
2 or less	59.5%	53.6%
3-4	20.4%	28.6%
5-6	8.6%	6.4%
7 or more	11.5%	11.4%

Table 13
Can Identify Policies/Practices Discouraging Visible Minorities' Entry

Can Identify Policies/Practices Discouraging Visible Minorities' Entry	Visible Minorities	Control Group
Yes	43.5%	16.3%
No	56.5%	83.7%

Table 14
In the Same Position Since Entry to Public Service

In the Same Position Since Entry to Public Service	Visible Minorities	Control Group
Yes	34.2%	23.6%
No	65.8%	76.4%

Table 15A
Length of Time in the Same Position

Period of Time	Visible Minorities	Control Group
Five years or less	53.0%	48.1%
6-10	27.6%	25.0%
11 or more	19.4%	26.9%

Table 15B
By Choice, in the Same Position

By Choice, in the Same Position	Visible Minorities	Control Group
Yes	26.2%	37.1%
No	73.8%	62.9%

Table 16
Number of Promotions Received in Last Seven Years

Number of Promotions Received in Last Seven Years	Visible Minorities	Control Group
None	52.6%	45.0%
One	29.7%	29.1%
Two	11.3%	12.4%
Three or more	6.4%	13.5%

Table 17
Have Been in an Acting Position at a Higher Level

Have Been in an Acting Position at a Higher Level	Visible Minorities	Control Group
Yes	57.2%	76.6%
No	42.8%	23.5%

Table 18
How Last Promotion was Received

How Last Promotion was Received	Visible Minorities	Control Group
Formal request	4.0%	2.5%
Through performance appraisal	8.5%	5.9%
Supervisor's request	11.4%	10.8%
Competition	59.4%	66.1%
Other	16.7%	14.7%

Table 19A
Applied for Competition in the Last Seven Years

Applied for Competition in the Last Seven Years	Visible Minorities	Control Group
Yes	75.7%	73.6%
No	24.3%	26.4%

Table 19B
Number of Competitions Applied for in the Last Seven Years

Number of Competitions Applied for in the Last Seven Years	Visible Minorities	Control Group
2 or less	40.9%	51.8%
3-4	28.0%	24.4%
5-6	16.8%	10.7%
7 or more	14.3%	13.1%

Table 19C
Reason for Not Applying for Competitions in the Last Seven Years

Reason for Not Applying for Competitions in the Last Seven Years	Visible Minorities	Control Group
No chance of winning	25.1%	15.0%
Competition process unfair	27.0%	16.7%
Not qualified	9.3%	6.7%
Not enough experience	6.7%	3.3%
Not interested	10.4%	21.7%
Other	21.5%	36.6%

Table 20
Do Best Qualified Receive Promotions

Do Best Qualified Receive Promotions	Visible Minorities	Control Group
Yes	23.4%	25.7%
No	76.6%	74.3%

Table 21A
Lateral Moves/Assignments in the Last Seven Years

Lateral Moves/Assignments in the Last Seven Years	Visible Minorities	Control Group
Yes	60.0%	66.4%
No	40.0%	33.6%

Table 21B
By Choice, No Lateral Moves/Assignments in the Last Seven Years

By Choice, No Lateral Moves/Assignments in the Last Seven Years	Visible Minorities	Control Group
Yes	46.0%	67.0%
No	54.0%	33.0%

Table 22
**Can Identify Policies/Practices in Promotion Process
Discouraging for Visible Minorities**

Can Identify Policies/Practices in Promotion Process Discouraging for Visible Minorities	Visible Minorities	Control Group
Yes	47.8%	20.0%
No	52.2%	80.0%

Table 23
Performance Appraisal Consistently Applied

Performance Appraisal Consistently Applied	Visible Minorities	Control Group
Yes	35.5%	20.2%
No	64.5%	79.8%

Table 24
Performance Appraisal Job Related

Performance Appraisal Job Related	Visible Minorities	Control Group
Yes	68.5%	73.8%
No	31.5%	26.2%

Table 25
Performance Appraisal Valuable in Attaining Full Potential

Performance Appraisal Valuable in Attaining Full Potential	Visible Minorities	Control Group
Yes	30.3%	26.8%
No	69.7%	73.2%

Table 26
**Policies/Practices in Performance Appraisal Process
Discouraging Visible Minorities**

Policies/Practices in Performance Appraisal Process Discouraging Visible Minorities	Visible Minorities	Control Group
Yes	32.7%	13.8%
No	67.3%	86.2%

Table 27
**Working Conditions in the Public Service
Conducive to Higher Level of Production/Achievement**

Working Conditions in the Public Service Conducive to Higher Level of Production/Achievement	Visible Minorities	Control Group
Yes	36.6%	32.4%
No	63.4%	67.6%

Table 28
Working Conditions Discouraging/Creating Obstacles

Working Conditions Discouraging/Creating Obstacles	Visible Minorities	Control Group
Yes	39.3%	20.0%
No	60.7%	80.0%

Table 29
Should Public Service Implement Special Measures for Visible Minorities

Should Public Service Implement Special Measures for Visible Minorities	Visible Minorities	Control Group
Yes	67.0%	25.9%
No	15.7%	56.6%
Uncertain	17.3%	17.5%

Table 30A
Witnessed or Subjected to Discrimination in Employment

Witnessed or Subjected to Discrimination in Employment	Visible Minorities	Control Group
Yes	48.3%	28.6%
No	36.8%	62.9%
Uncertain	14.9%	8.5%

Table 30B
Action Taken
When Witnessed or Subjected to Discrimination in Employment

Action Taken When Witnessed or Subjected to Discrimination in Employment	Visible Minorities	Control Group
Complained to Supervisor	15.1%	12.8%
Went to Union	11.8%	7.3%
Filed Formal Complaint	8.6%	8.3%
Discussed with Discriminator	11.1%	17.4%
Reported to Human Resources	4.9%	6.4%
Reported to Senior Manager	9.7%	13.8%
Did Nothing	26.6%	28.5%
Reported to Employee Assistance	4.1%	1.8%
Reported to Human Rights Staff	2.9%	0.9%
Other	5.2%	2.8%

Table 31

**Do Employment Equity and Human Rights Policies
Enhance Workplace Quality**

Do Employment Equity and Human Rights Policies Enhance Workplace Quality	Visible Minorities	Control Group
Yes	58.8%	48.0%
No	16.1%	29.7%
Uncertain	25.1%	22.3%

**Table 32
Feel Comfortable in the Workplace**

Feel Comfortable in the Workplace	Visible Minorities	Control Group
Yes	68.7%	73.2%
No	17.5%	15.8%
Uncertain	13.8%	11.0%

ANNEX 3

Tables on visible minority representation, promotions and hires.

Table 1
Representation of Visible Minorities
in the Public Service and the Federally-regulated Private Sector
1987-1995

Sector	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Public Service *	2.7%	2.9%	3.1%	3.5%	3.6%	3.8%	3.8%	3.8%	4.1%
Private Sector	5.0%	5.7%	6.7%	7.1%	7.6%	7.9%	8.1%	8.3%	8.8%

Sources: Treasury Board Secretariat: Annual and Special Reports; HRDC: Annual Reports on Employment Equity.

Table 2
Promotions of Visible Minorities
in the Public Service and the Federally-regulated Private Sector
1987-1995

Sector	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Public Service *	N/A	N/A	N/A	N/A	3.9%	N/A	4.0%	3.9%	4.1%
Private Sector	6.9%	7.6%	9.4%	10.9%	10.8%	11.1%	10.7%	11.1%	11.6%

N/A: Not available.

Sources: Treasury Board Secretariat: Annual and Special Reports and Canadian Human Rights Commission Reports.

Table 3
Percentages of Visible Minority Hires in the Public Service
1988-1995

Sector	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Public Service Hires*	3.3%	4.0%	4.6%	5.0%	5.5%	5.2%	2.7%	2.9%

Source: Canadian Human Rights Commission, 1996.

* From 1987 to 1991, Treasury Board Secretariat reported by calendar year; thereafter, reporting is by fiscal year.
From 1987 to March, 1993, TBC reported on indeterminate employees and term employees of six months and over.
After March, 1993, the statistics also cover term employees of three months and over.

References

Abella, Rosalie Silberman

1984. *Equality in Employment: The Report of the Commission on Equality in Employment*. Ottawa: Supply and Services Canada.

Basavarajappa, K.G., Beaujot, R.P. and Samuel, T.J.

1993. *Impact of Immigration in the Receiving Countries*. Geneva: International Organization for Migration.

Billingsley, B. and Muszynski, L.

1985. *No Discrimination Here: Toronto Employers and the Multiracial Workforce*. Toronto: The Urban Alliance on Race Relations and the Social Planning Council of Metropolitan Toronto.

Burke, Ronald J.

1990. "Managing an Increasingly Diverse Workforce: Experience of Minority Managers and Professionals in Canada". Toronto: York University.

Canada Employment and Immigration Advisory Council

1992. *Last In, First Out: Racism in Employment*. Draft. Ottawa.

Canadian Alliance for Visible Minorities

1995. *Employment Equity: A Cure or a Curse? A Study Commissioned by the Canadian Alliance for Visible minorities*. Ottawa.

Canadian Ethnocultural Council

1992. *Employment Inequity: The Representation of Visible minorities in the Federal Government, 1988-1991*. Ottawa.

Canadian Human Rights Commission

1989. *Annual Report, 1988*. Ottawa.

HRDC

1995. *Towards Equity*. Ottawa.

Henry, Frances and Ginzberg, E.

1985. *Who Gets the Work? A Test of Racial Discrimination in Employment*. Toronto: Social Planning council & Urban Alliance on Race Relations.

House of Commons

1984. *Equality Now!, Report of the Special Committee on Participation of Visible Minorities in Canadian Society*. Ottawa.

Jain, Harish C.

1990. *Employment Equity: Issues and Policies, Part I*. Ottawa: Employment and Immigration Advisory Council.

1988. *Employment Discrimination against Visible minorities and Employment Equity*. Hamilton: McMaster University.

Kirchmeyer, Catherine and McLellan, Janet

1990. "Managing Ethnic Diversity: Utilizing the Creative Potential of a Diverse Workforce to Meet the Challenges of the Future". Whistler, B.C.: Proceedings of the Administrative Science Association of Canada.

Minister of Employment and Immigration

1988. *Progress on Employment Equity*. Ottawa.

Multicom

1996. *A Consultation with Visible Minority Employees at Canadian Heritage*. Ottawa: Department of Canadian Heritage.

Olsten Forum, The. On Human Resource Issues and Trends

1995. *Managing and Developing the New Work Force*. Melville, NY: Olsten Corporation.

PSAC

1996. "Fighting for our Rights". Ottawa: PSAC.

Perera, Ranjit

1994. *Evidence of Systemic Discrimination against Visible Minorities and Aboriginal People in Employment Practices at the Canadian International Development Agency*: Ottawa: Public Service Commission Appeal Board.

Pitman, Walter

1977. *Now Is Not Too Late*. Toronto: The Municipality of Metropolitan Toronto.

Poole, Phebe-Jane

1989. *Minorities in Banking*. Ottawa: The Canadian Centre for Policy Alternatives.

Public Service Commission

1994. *Staffing Information*. Ottawa: Public Service Commission

1996. *Consultative Review of Staffing: Vision Conference*. Ottawa

1996. *Consultative Review of Staffing: Background Documents*. Ottawa

Redway, Alan

1990. "Racial Equality in the Workplace: Retrospect and Prospect". In Jain Harish *et al.* (eds.) *Equality for All*. Hamilton, Ont.: National Conference on Racial Equality in the Workplace: Retrospect and Prospect.

Reitz, Jeffrey

1988. "Less Racial Discrimination in Canada, or simply less Racial Conflict? Implications of Comparisons with Britain". *Canadian Public Policy*, XIV.

Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism

1969. *Book IV: The Cultural Contribution of the Other Ethnic Groups*. Ottawa: Queen's Printer.

Salmond, Jim and Warrent, Wendy

1995. *Establishing a Reverse Order of Merit*. Ottawa; Public Service Commission

Samuel, John T. and Aly Karam

1996. "Employment Equity and Visible Minorities in the Federal Workforce", Paper presented at the Symposium on Immigration and Integration. Winnipeg: The University of Manitoba, October.

Samuel, John T.

1991. "Racial Equality in the Canadian Work Force: The Federal Scene". *The Journal of Intergroup Relations*. Summer.

1989. "Canada's Visible minorities and the Labour Market: Vision 2000" in *Canada 2000: Race Relations and Public Policy*. (eds. Dwivedi, O.P. *et al.*). Guelph: University of Guelph.

1984. "Economic Adaptation of Refugees in Canada: Experience of a Quarter Century", *International Migration*. XXII.

Stasiulis, Daiva K.

1989. "Affirmative Action for Visible minorities and the New Politics of Race in Canada". *Canada 2000: Race Relations and Public Policy*. (eds. Dwivedi, O.P. *et al.*). Guelph: University of Guelph.

Taylor, Christine

1995. *Dimensions of Diversity in Canadian Business*. Ottawa: The Conference Board of Canada. Training and Development Associates.

1992. *Report on Executive Interviews Conducted for the Visible Minority Consultation Group on Employment Equity*. Ottawa.

Treasury Board Secretariat.

1996. *Employment Equity in the Public Service: Annual Report 1995-96*. Ottawa.

1996. *Employment Equity in the Public Service: Annual Report 1994-95*. Ottawa.

1995. *Employment Equity in the Public Service: Annual Report 1993-94*. Ottawa.

1994. *Employment Equity in the Public Service: Annual Report 1992-93*. Ottawa.

1988. *On Target: Progress in Employment Equity in the Federal Public Service, 1985-1988*. Ottawa.

Ubale, Bhausahab

1977. *Equal Opportunity and Public Policy*. Toronto: Attorney General of Ontario.

Visible Minority Consultation Group on Employment Equity.

1993. *Distortions in the Mirror*. Ottawa: Treasury Board Secretariat.

1992. *Breaking through the Visibility Ceiling*. Ottawa: Treasury Board Secretariat.

Visible Minority Advisory Committee., Health and Welfare Canada

1992 *Health and Welfare: Excellence through Diversity*. Ottawa.

Wannell Ted and Nathalie Caron

1994. *A Look at Employment-Equity Groups Among Recent Postsecondary Graduates: Visible Minorities, Aboriginal Peoples and the Activity Limited*. Ottawa: Statistics Canada.

White, Linda

Undated. "Employment Equity: A Background Paper". Toronto: The National Conference on Racial Equality in the Workplace: Retrospect and Prospect.

1996. *L'équité en emploi dans la fonction publique : Rapport annuel 1994-1995*. Ottawa.
1995. *L'équité en emploi dans la fonction publique : Rapport annuel 1993-1994*. Ottawa.
1994. *L'équité en emploi dans la fonction publique : Rapport annuel 1992-1993*. Ottawa.
1988. *En bonne voie : progrès de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, 1985-1988*. Ottawa.
- Stasiulis, Daiva K.
 1989. « Affirmative Action for Visible minorities and the New Politics of Race in Canada ». *Canada 2000 : Race Relations and Public Policy*. (dir. Dwivedi, O.P. et autres). Guelph : University of Guelph.
- Taylor, Christine
 1995. *Dimensions of Diversity in Canadian Business*. Ottawa : The Conference Board of Canada. Training and Development Associates.
1992. *Report on Executive Interviews Conducted for the Visible Minority Consultation Group on Employment Equity*. (Groupe de consultation sur l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles). Ottawa.
- Ubale, Bhausahab
 1977. *Equal Opportunity and Public Policy*. Toronto : Procureur général de l'Ontario.
- Wannell Ted et Caron, Nathalie
 1994. *Regard sur les groupes d'équité en matière d'emploi chez ceux ayant récemment obtenu un diplôme d'études postsecondaires : minorités visibles, peuples autochtones et personnes limitées dans leurs activités quotidiennes*. Ottawa : Statistique Canada.
- White, Linda
 Sans date. « Employment Equity : A Background Paper ». Toronto : Conférence nationale sur l'égalité raciale en milieu de travail : rétrospective et perspective.

- Olsen Forum (The). *The Olsen Forum On Human Resource Issues and Trends*. 1995. *Managing and Developing the New Work Force*. Melville, NY : Olsten Corporation.
- Perera, Ranjit
1994. *Evidence of Systemic Discrimination against Visible Minorities and Aboriginal People in Employment Practices at the Canadian International Development Agency* : Ottawa : Comité d'appel de la Commission de la fonction publique.
- Pitman, Walter
1977. *Now Is Not Too Late*. Toronto : The Municipality of Metropolitan Toronto.
- Poole, Phebe-Jane
1989. *Minorities in Banking*. Ottawa : Centre canadien des politiques alternatives.
- Redway, Alan
1990. « Racial Equality in the Workplace : Retrospect and Prospect ». Dans Jain Harish et autres, (dir.) *Equality for All*. Hamilton, Ont. : Conférence nationale sur l'égalité raciale en milieu de travail : rétrospective et perspective.
- Reitz, Jeffrey
1988. « Less Racial Discrimination in Canada, or simply less Racial Conflict? Implications of Comparisons with Britain ». *Canadian Public Policy*, XIV.
- Salmond, Jim et Warrent, Wendy.
1995. *Classement par ordre inverse de mérite*. Ottawa : Commission de la fonction publique.
- Samuel, John T. et Karam, Aly
1996. « Employment Equity and Visible Minorities in the Federal Workforce », document présenté au Symposium sur l'immigration et l'intégration. Winnipeg : University of Manitoba (octobre).
1991. « Racial Equality in the Canadian Work Force : The Federal Scene ». *The Journal of Intergroup Relations*. Été.
1989. « Canada's Visible minorities and the Labour Market : Vision 2000 » dans *Canada 2000 : Race Relations and Public Policy*. (dir. Dwivedi, O.P. et autres). Guelph : University of Guelph.
1984. « Economic Adaptation of Refugees in Canada : Experience of a Quarter Century », *International Migration*. XXII.
- Secrétariat du Conseil du Trésor.
1996. *L'équité en emploi dans la fonction publique : Rapport annuel 1995-1996*. Ottawa.

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme
1969. Vol. 4 : *L'apport culturel des autres groupes ethniques*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
1992. *Last In, First Out : Racism in Employment*. Draft. Ottawa.

Conseil ethnoculturel du Canada
1992. *L'inéquité en emploi : La situation de l'emploi des minorités visibles dans la Fonction publique fédérale, 1988-1991*. Ottawa.

DRHC
1995. *Towards Equity*. Ottawa.

Groupe de consultation sur les minorités visibles sur l'équité en matière d'emploi
1993. *Fausse images : Observations des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique du Canada*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Groupe de consultation sur l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles
1992. *Pour une visibilité sans frontières*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Henry, Frances et Ginzberg, E.
1985. *Who Gets the Work? A Test of Racial Discrimination in Employment*. Toronto : Social Planning Council & Urban Alliance on Race Relations.

Jain, Harish C.
1990. *Employment Equity : Issues and Policies, Part I*. Ottawa : Conseil consultatif (canadien) de l'emploi et de l'immigration.

1988. *Employment Discrimination against Visible Minorities and Employment Equity*.
Hamilton : McMaster University.

Kirchmeyer, Catherine et McLellan, Janet.
1990. « Managing Ethnic Diversity : Utilizing the Creative Potential of a Diverse Workforce to Meet the Challenges of the Future ». Whistler, B.C. : Actes d'une conférence de l'Association des sciences administratives du Canada.

Ministère de l'Emploi et de l'Immigration
1988. *Progress on Employment Equity*. Ottawa.

Multicom
1996. *A Consultation with Visible Minority Employees at Canadian Heritage*. Ottawa :
Ministère du Patrimoine canadien.

Bibliographie

- Abella, Rosalie Silberman
1984. *Égalité en matière d'emploi. Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada.
- AFFC
1996. *Luttons pour nos droits*. Ottawa : AFPC.
- Basavarajappa, K.G., Beajot, R.P. et Samuel, T.J.
1993. *Impact of Immigration in the Receiving Countries*. Genève : Organisation internationale pour les migrations.
- Billingsley, B. et Muszynski, L.
1985. No Discrimination Here : Toronto Employers and the Multiracial Workforce. Toronto : The Urban Alliance on Race Relations and the Social Planning council of Metropolitan Toronto.
- Burke, Ronald J.
1990. « Managing an Increasingly Diverse Workforce : Experience of Minority Managers and Professionals in Canada ». Toronto : York University.
- Canadian Alliance for Visible minorities
1995. *Employment Equity : A Cure or a Curse? A Study Commissioned by the Canadian Alliance for Visible minorities*. Ottawa.
- Chambre des communes
1984. *L'égalité, ça presse! Rapport du Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne*. Ottawa.
- Comité consultatif des minorités visibles, Santé et Bien-être social Canada
1992. *Santé et Bien-être social Canada : La diversité au service de l'excellence*. Ottawa.
- Commission canadienne des droits de la personne
1989. *Rapport annuel, 1988*. Ottawa.
- Commission de la fonction publique
1994. *Renseignements sur la dotation*. Ottawa : Commission de la fonction publique.
1996. *Examen consultatif de la dotation : Conférence Vision*. Ottawa.
1996. *Examen consultatif de la dotation : Documents de travail*. Ottawa.

ANNEXE 3

Tableaux sur la représentation, les promotions et le recrutement des minorités visibles

Tableau 1

Représentation des minorités visibles
dans la fonction publique et dans le secteur privé sous réglementation fédérale
1987-1995

Secteur	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fonction publique	2,7 %	2,9 %	3,1 %	3,5 %	3,6 %	3,8 %	3,8 %	3,8 %	4,1 %
Secteur privé	5,0 %	5,7 %	6,7 %	7,1 %	7,6 %	7,9 %	8,1 %	8,3 %	8,8 %

Sources : Secrétariat du Conseil du Trésor : Rapports annuels et rapports spéciaux; DRHC : Rapports annuels sur l'équité en emploi.

Tableau 2

Promotions obtenues par les membres de minorités visibles
dans la fonction publique et dans le secteur privé sous réglementation fédérale
1987-1995

Secteur	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fonction publique	N/D	N/D	N/D	N/D	3,9 %	N/D	4,0 %	3,9 %	4,1 %
Secteur privé	6,9 %	7,6 %	9,4 %	10,9 %	10,8 %	11,1 %	10,7 %	11,1 %	11,6 %

N/D : Données non disponibles

Sources : Secrétariat du Conseil du Trésor : Rapports annuels et rapports spéciaux; DRHC : Rapports annuels sur l'équité en emploi.

Tableau 3

Pourcentage des recrutements de membres de minorités visibles dans la fonction publique
1988-1995

Secteur	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Recrutements dans la fonction publique*	3,3 %	4,0 %	4,6 %	5,0 %	5,5 %	5,2 %	2,7 %	2,9 %

Source : Commission canadienne des droits de la personne, 1996.

* De 1987 à 1991, les données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont été réparties par année civile et les années suivantes, par année financière. De 1987 à mars 1993, les données fournies par le SCT ne portaient que sur les employés nommés pour une période indéterminée ou pour une période déterminée de six mois ou plus. Après mars 1993, les statistiques l'ont également état des données sur les employés nommés pour une période déterminée de trois mois ou plus.

Tableau 32
Se sentent à l'aise dans le milieu de travail

Se sentent à l'aise dans le milieu de travail	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	68,7 %	73,2 %
Non	17,5 %	15,8 %
Incertains	13,8 %	11,0 %

Incertain	25,1 %	22,3 %
Non	16,1 %	29,7 %
Oui	58,8 %	48,0 %
Les politiques relatives à l'équité en matière d'emploi et aux droits de la personne contribuent-elles à la qualité du milieu de travail?	Minorités visibles	Groupe témoin

Les politiques relatives à l'équité en matière d'emploi et aux droits de la personne contribuent-elles à la qualité du milieu de travail?

Tableau 31

Autres mesures	5,2 %	2,8 %
Ont signalé le cas au personnel des droits de la personne	2,9 %	0,9 %
Ont signalé le cas aux services d'aide aux employés	4,1 %	1,8 %
N'ont rien fait	26,6 %	28,5 %
Ont signalé le cas au cadre supérieur	9,7 %	13,8 %
Ont signalé le cas aux Ressources humaines	4,9 %	6,4 %
Ont discuté avec l'auteur des actes discriminatoires	11,1 %	17,4 %
Ont déposé une plainte en bonne et due forme	8,6 %	8,3 %
Se sont adressés au syndicat	11,8 %	7,3 %
Se sont plaints au supérieur	15,1 %	12,8 %
Réaction des fonctionnaires ayant été témoins ou victimes de discrimination en matière d'emploi	Minorités visibles	Groupe témoin

Réaction des fonctionnaires ayant été témoins ou victimes de discrimination en matière d'emploi

Tableau 30B

Ont été témoins ou victimes de discrimination en matière d'emploi	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	48,3 %	28,6 %
Non	36,8 %	62,9 %
Incertains	14,9 %	8,5 %

Ont été témoins ou victimes de discrimination en matière d'emploi

Tableau 30A

La fonction publique devrait-elle instaurer des mesures spéciales en faveur des minorités visibles?	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	67,0 %	25,9 %
Non	15,7 %	56,6 %
Incertains	17,3 %	17,5 %

La fonction publique devrait-elle instaurer des mesures spéciales en faveur des minorités visibles?

Tableau 29

Les conditions de travail ont-elles un effet décourageant ou créent-elles des obstacles?	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	39,3 %	20,0 %
Non	60,7 %	80,0 %

Les conditions de travail ont-elles un effet décourageant ou créent-elles des obstacles?

Tableau 28

Les conditions de travail dans la fonction publique sont-elles favorables à la productivité ou aux réalisations?	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	36,6 %	32,4 %
Non	63,4 %	67,6 %

Les conditions de travail existant dans la fonction publique sont-elles favorables à la productivité ou aux réalisations?

Tableau 27

Non	67,3 %	86,2 %
Oui	32,7 %	13,8 %
Politiques/pratiques, dans le processus d'évaluation, qui découragent les minorités visibles	Minorités visibles	Groupe témoin

Existence, dans le processus d'évaluation du rendement, de politiques/pratiques qui découragent les minorités visibles

Tableau 26

Non	69,7 %	73,2 %
Oui	30,3 %	26,8 %
Utilité de l'évaluation du rendement pour réaliser pleinement son potentiel	Minorités visibles	Groupe témoin

Utilité de l'évaluation du rendement pour réaliser pleinement son potentiel

Tableau 25

Non	31,5 %	26,2 %
Oui	68,5 %	73,8 %
Lien entre l'évaluation du rendement et le poste	Minorités visibles	Groupe témoin

Lien entre l'évaluation du rendement et le poste

Tableau 24

Non	64,5 %	79,8 %
Oui	35,5 %	20,2 %
Application cohérente des évaluations du rendement	Minorités visibles	Groupe témoin

Application cohérente des évaluations du rendement

Tableau 23

Non	52,2 %	80,0 %
Oui	47,8 %	20,0 %
Peuvent indiquer des politiques/pratiques, au sein du processus de promotion, qui ont un effet dissuasif pour les membres de minorités visibles	Minorités visibles	Groupe témoin

Peuvent indiquer des politiques/pratiques, au sein du processus de promotion, qui ont un effet dissuasif pour les membres de minorités visibles

Tableau 22

Non	54,0 %	33,0 %
Oui	46,0 %	67,0 %
Aucune mutation/affectation latérale au cours des sept dernières années, par choix	Minorités visibles	Groupe témoin

Aucune mutation/affectation latérale au cours des sept dernières années, par choix

Tableau 21B

Non	40,0 %	33,6 %
Oui	60,0 %	66,4 %
Mutations/affectations latérales au cours des sept dernières années	Minorités visibles	Groupe témoin

Mutations/affectations latérales au cours des sept dernières années

Tableau 21A

Non	76,6 %	74,3 %
Oui	23,4 %	25,7 %
Attribution des promotions aux candidats les plus qualifiés?	Minorités visibles	Groupe témoin

Les promotions sont-elles attribuées aux candidats les plus qualifiés?

Tableau 20

Fonctionnaires qui se sont présentés à un concours durant les sept dernières années

Se sont présentés à un concours durant les sept dernières années	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	75,7 %	73,6 %
Non	24,3 %	26,4 %

Tableau 19B

Nombre de concours auxquels les fonctionnaires se sont présentés durant les sept dernières années

Nombre de concours auxquels les fonctionnaires se sont présentés durant les sept dernières années	Minorités visibles	Groupe témoin
2 ou moins	40,9 %	51,8 %
3 ou 4	28,0 %	24,4 %
5 ou 6	16,8 %	10,7 %
7 ou plus	14,3 %	13,1 %

Tableau 19C

Raison pour laquelle on ne s'est présenté à aucun concours durant les sept dernières années

Raison pour laquelle on ne s'est présenté à aucun concours durant les sept dernières années	Minorités visibles	Groupe témoin
Aucune chance de l'emporter	25,1 %	15,0 %
Le processus de concours est injuste	27,0 %	16,7 %
Ne remplissait pas les conditions de candidature	9,3 %	6,7 %
Expérience insuffisante	6,7 %	3,3 %
Pas d'intérêt	10,4 %	21,7 %
Autre raison	21,5 %	36,6 %

Racon dont la dernière promotion a été obtenue	Minorités visibles	Groupe témoin
Demande en bonne et due forme	4,0 %	2,5 %
Grâce à l'évaluation du rendement	8,5 %	5,9 %
À la demande du supérieur	11,4 %	10,8 %
Concours	59,4 %	66,1 %
Autrement	16,7 %	14,7 %

Facon dont la dernière promotion a été obtenue

Tableau 18

Ont déjà occupé un poste intérimaire d'un niveau supérieur	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	57,2 %	76,6 %
Non	42,8 %	23,5 %

Ont déjà occupé un poste intérimaire d'un niveau supérieur

Tableau 17

Nombre de promotions obtenues au cours des sept dernières années	Minorités visibles	Groupe témoin
Aucune	52,6 %	45,0 %
Une	29,7 %	29,1 %
Deux	11,3 %	12,4 %
Trois ou plus	6,4 %	13,5 %

Nombre de promotions obtenues au cours des sept dernières années

Tableau 16

Occupent le même poste par choix	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	26,2 %	37,1 %
Non	73,8 %	62,9 %

Occupent le même poste par choix

Tableau 15B

Durée	Minorités visibles	Groupe témoin
Depuis cinq ans ou moins	53,0 %	48,1 %
De 6 à 10 ans	27,6 %	25,0 %
11 ans ou plus	19,4 %	26,9 %

Tableau 15A
Nombre d'années au même poste

Occupent le même poste depuis leur entrée dans la fonction publique	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	34,2 %	23,6 %
Non	65,8 %	76,4 %

Tableau 14
Occupent le même poste depuis leur entrée dans la fonction publique

Peuvent indiquer des politiques/pratiques qui découragent l'entrée des membres de minorités visibles dans la fonction publique	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	43,5 %	16,3 %
Non	56,5 %	83,7 %

Tableau 13
Peuvent indiquer des politiques/pratiques qui découragent l'entrée des membres de minorités visibles dans la fonction publique

Participation à des jurys de sélection	Minorités visibles	Groupe témoin
2 jurys ou moins	59,5 %	53,6 %
3 ou 4	20,4 %	28,6 %
5 ou 6	8,6 %	6,4 %
7 ou plus	11,5 %	11,4 %

Tableau 12
Participation à des jurys de sélection

Ont déjà fait partie d'un jury de sélection	Oui	Non
Minorités visibles	30,0 %	70,0 %
Groupe témoin	56,4 %	43,6 %

Fonctionnaires ayant déjà fait partie d'un jury de sélection

Tableau 11

Questions reliées au poste, lors de l'entrevue	Oui	Non	Ne se souvient pas
Minorités visibles	82,5 %	10,3 %	7,2 %
Groupe témoin	90,4 %	4,6 %	5,0 %

Questions reliées au poste, lors de l'entrevue

Tableau 10

Obligation de passer une entrevue	Oui	Non	Ne se souvient pas
Minorités visibles	92,0 %	7,0 %	1,0 %
Groupe témoin	92,6 %	6,6 %	0,8 %

Obligation de passer une entrevue

Tableau 9

Examen relié au poste	Pas de réponse	Oui	Non	Ne se souvient pas
Minorités visibles	32,3 %	49,0 %	12,9 %	5,8 %
Groupe témoin	32,8 %	50,2 %	12,7 %	4,3 %

Examen relié au poste

Tableau 8

Tableau 4
Région où travaille le fonctionnaire

Région	Minorités visibles	Groupe témoin
Atlantique	19,8 %	10,2 %
Québec	5,6 %	7,6 %
Ontario	51,8 %	55,9 %
Prairies	8,5 %	12,3 %
Colombie-Britannique et Territoires	13,3 %	14,0 %
À l'extérieur du Canada	1,0 %	0,0 %

Tableau 5
Situation d'emploi

Situation d'emploi	Minorités visibles	Groupe témoin
Pour une période indéterminée	83,7 %	88,2 %
Pour une période déterminée	8,3 %	5,9 %
Emploi occasionnel	2,0 %	2,8 %
À temps partiel	1,3 %	0,7 %
Autre	4,7 %	2,4 %

Tableau 6
Source d'information sur l'emploi à l'origine de l'entrée dans la fonction publique

Source d'information	Minorités visibles	Groupe témoin
Publicité	31,0 %	25,6 %
Bouche-à-oreille	22,4 %	25,2 %
Candidature spontanée	12,5 %	12,6 %

Tableau 7
Obligation de subir des examens écrits

Obligation de subir des examens écrits	Minorités visibles	Groupe témoin
Oui	65,0 %	64,3 %
Non	29,7 %	30,2 %
Ne se souvient pas	5,3 %	5,5 %

ANNEXE 2

Tableaux tirés des questionnaires 3 (Fonctionnaires membres de minorités visibles) et 4 (Groupe témoin — Fonctionnaires ne faisant pas partie de minorités visibles)

Tableau 1

Niveau d'instruction

Niveau d'instruction	Minorités visibles	Groupe témoin
Primaire terminé	0,5 %	0,8 %
Secondaire terminé	6,1 %	16,3 %
Études collégiales/universitaires partielles	31,3 %	31,0 %
Diplôme universitaire de premier cycle	31,1 %	31,8 %
Diplôme universitaire supérieur	6,3 %	3,8 %

Tableau 2
Répartition selon l'âge

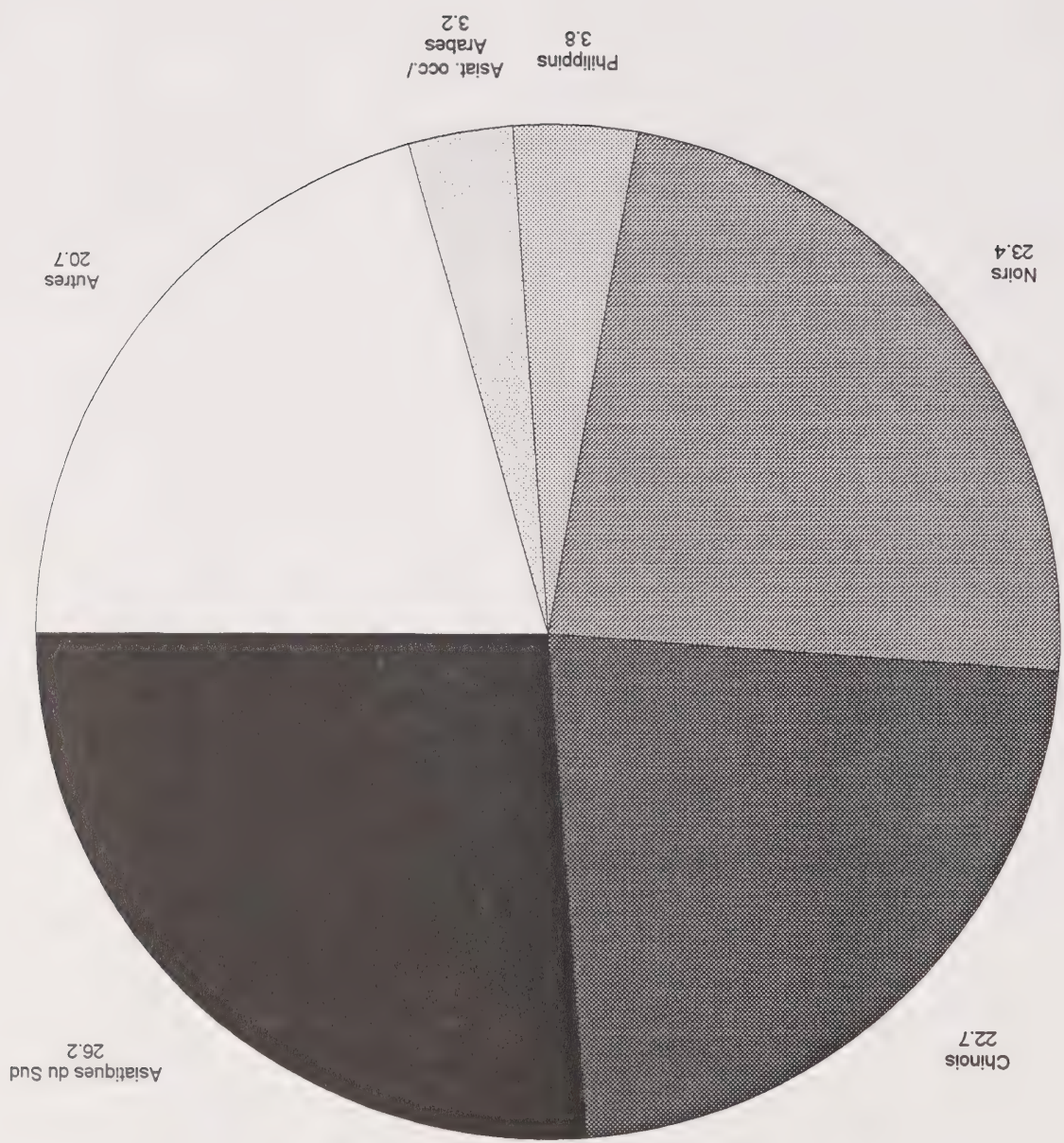
Groupes d'âge	Minorités visibles	Groupe témoin
30 ans ou moins	17,9 %	10,5 %
De 31 à 40 ans	28,4 %	34,6 %
De 41 à 50 ans	33,0 %	43,6 %
51 ans ou plus	20,7 %	11,3 %

Tableau 3
Nombre d'années de service au sein de la fonction publique

Nombre d'années de service au sein de la fonction publique	Minorités visibles	Groupe témoin
Moins d'une année	6,2 %	3,9 %
De 1 à 4 ans	16,6 %	11,3 %
De 5 à 9 ans	28,2 %	25,1 %
10 ans ou plus	49,0 %	59,9 %

Diagramme 3 : Origine des membres de minorités visibles

Échantillon



En ce qui concerne l'origine des salariés de l'échantillon qui sont membres de minorités visibles, les trois principaux groupes ethniques au sein de la population des minorités visibles au Canada (Chinois, Asiatiques du Sud et Noirs) formaient également les groupes principaux au sein des répondants, comme l'indique le diagramme 3.

Le groupe témoin comportait 62,6 % de femmes contre 47,4 % dans la fonction publique. Plus de 85 % des répondants de l'échantillon appartenaient aux catégories « administration et service extérieur » et « soutien administratif », alors que la proportion est de 61,4 % dans l'ensemble de la fonction publique.

Groupe de discussion

Groupe de discussion, selon le type

Type de groupe de discussion	Nombre de participants
Minorités visibles	312
Groupe témoin (fonctionnaires ne faisant pas partie de minorités visibles)	32
Groupe dotation/gestion	23
Anciens fonctionnaires membres de minorités visibles	11
Total	378

Diagramme 2 : Catégorie professionnelle des membres de minorités visibles dans la fonction publique et dans l'échantillon

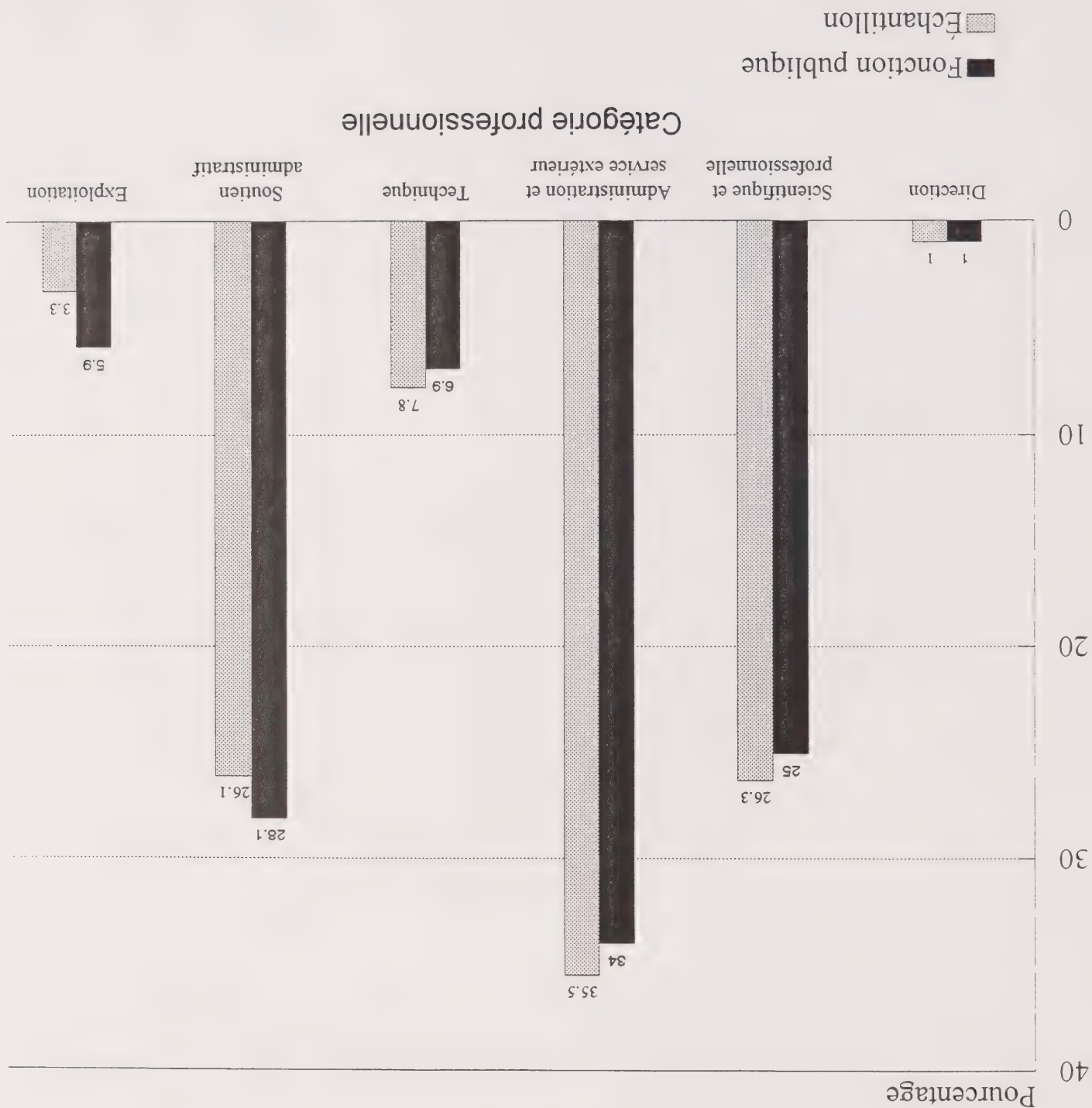


Diagramme 1 : Répartition, selon le sexe, des membres de minorités visibles dans la fonction publique et dans l'échantillon

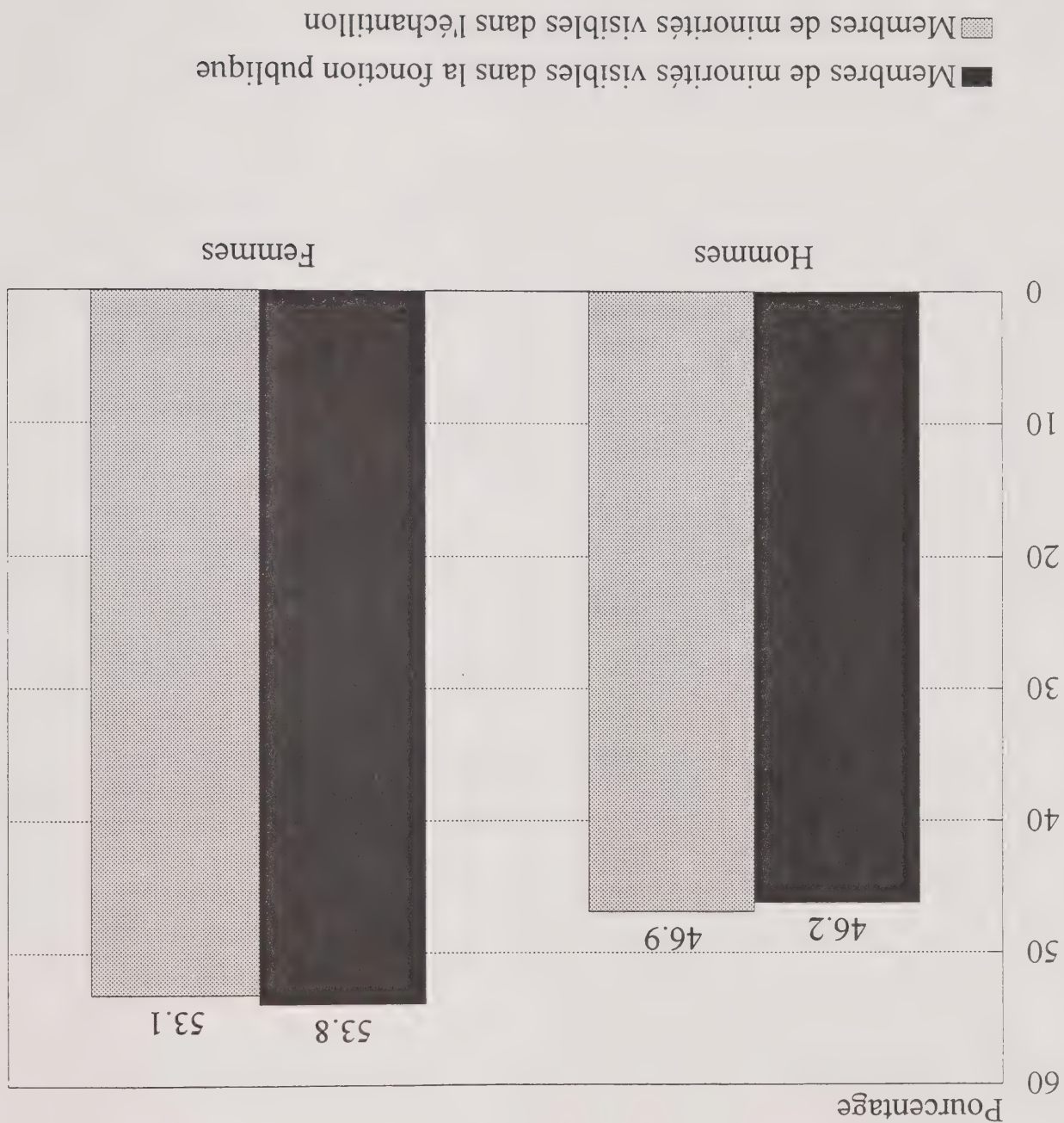


Tableau 1B
Comparaison entre les minorités visibles
dans la fonction publique fédérale et dans l'échantillon,
selon la catégorie professionnelle

Catégorie professionnelle	Minorités visibles	Échantillon
Direction	1,0 %	1,0 %
Scientifique et professionnelle	24,5 %	26,3 %
Administration et service extérieur	33,6 %	35,5 %
Technique	6,9 %	7,8 %
Soutien administratif	28,1 %	26,1 %
Exploitation	5,9 %	3,3 %

Les diagrammes 1 et 2 montrent, graphiquement, les similitudes existant, sur le plan du sexe et de la catégorie professionnelle, entre la population des membres de minorités visibles dans l'ensemble de la fonction publique, et les membres de minorités visibles ayant participé à l'étude.

Hommes	53,8 %	53,1 %
Femmes	46,2 %	46,9 %
Sexe	Minorités visibles	Echantillon

Tableau 1A
 Comparaison entre les minorités visibles
 dans la fonction publique fédérale et dans l'échantillon,
 selon le sexe

Le nombre de membres de minorités visibles qui ont rempli le questionnaire correspondait à environ 12 % des salariés de la fonction publique membres de minorités visibles. La comparaison entre certaines des caractéristiques clés des fonctionnaires qui s'étaient « auto-identifiés » montre que même si l'étude n'est pas fondée sur un échantillonnage systématique, l'échantillon était dans l'ensemble relativement représentatif des minorités visibles dans la fonction publique sur le plan du sexe et de la catégorie professionnelle.

Le lecteur se demandera sans doute dans quelle mesure les questionnaires reçus étaient représentatifs. Il est impossible de répondre à cette question dans le cas des questionnaires 1 et 2. On peut y répondre, toutefois, dans le cas du questionnaire 3 et, dans une certaine mesure, dans celui du questionnaire 4. Il s'agit pour cela de comparer certaines des caractéristiques importantes de la population avec les caractéristiques des personnes ayant rempli le questionnaire.

Type de questionnaire	Nombre de questionnaires reçus	Nombre de questionnaires utilisés
1. Groupe dotation/gestion	188	159
2. Groupe de la direction (EX)	83	74
3. Minorités visibles	1 096	1 063
4. Groupe témoin	345	316
Total	1 712	1 612

Questionnaires

Des 1 712 questionnaire reçus, 1 612 étaient utilisables. Voici les détails :

ANNEXE 1

Questionnaires/Groupes de discussion

L'étude a été réalisée au moyen de techniques quantitatives et qualitatives. Quatre questionnaires ont été utilisés. La majorité d'entre eux ont été distribués par les ministères et organismes participants. Les ministères et organismes ont eu recours à diverses méthodes pour la distribution des questionnaires. Le questionnaire 1, destiné aux personnes ayant des responsabilités en matière de dotation et de gestion et le questionnaire 2, destiné aux membres du groupe de la direction, ont été distribués par les ministères et organismes à un échantillon de fonctionnaires (soit un nombre bien précis). Quant au questionnaire 3 (minorités visibles) et au questionnaire 4 (groupe témoin), ils ont été distribués de diverses manières par les différents ministères et organismes. Certains ont distribué les questionnaires 3 et 4 à tous les employés du ministère ou de l'organisme par le truchement du courrier électronique ou par d'autres moyens. D'autres ont envoyé le questionnaire relatif aux minorités visibles seulement aux personnes qui avaient déclaré appartenir à ce groupe. Les autres ministères et organismes ont annoncé par courrier électronique que les personnes intéressées à remplir les questionnaires n'avaient qu'à communiquer avec le cabinet d'experts-conseils.

Plusieurs personnes ont communiqué directement avec le cabinet d'experts-conseils (notamment après avoir été mises au courant par des bulletins syndicaux ou par le bouche-à-oreille) et ont demandé les questionnaires. Chacun et chacune a répondu aux questionnaires de son plein gré. Les questionnaires 1 et 2 étaient identiques, sauf en ce qui a trait à la question de l'origine raciale. Le questionnaire 3 était destiné uniquement aux fonctionnaires membres de minorités visibles, alors que le questionnaire 4 était destiné aux fonctionnaires n'appartenant pas à des minorités visibles. Étant donné la façon dont les questionnaires ont été distribués, il est impossible de déterminer le taux de réponse.

Comme dans le cas de tout sondage, quelques questionnaires se sont avérés inutilisables. Certains n'avaient pas été remplis plus loin que la première page. Dans d'autres cas, les répondants avaient mal compris le terme « minorités visibles » et avaient rempli le questionnaire 3 en se disant membres de ce groupe. Il s'agissait surtout d'Autochtones, de personnes ayant une déficience, d'immigrants nés dans des pays de l'Europe méridionale et de quelques personnes qui se disaient membres de minorités visibles du fait qu'elles étaient des « hommes de race blanche ».

Sommaire : Chapitre 7 (suite)

- La fonction publique devrait revoir les politiques et procédures relatives au harcèlement et à la discrimination. Il conviendrait de les évaluer et de les améliorer en s'inspirant des meilleures pratiques instaurées par certains ministères et par des employeurs du secteur privé.
- Il conviendrait de former, dans chaque ministère, des comités consultatifs des minorités visibles qui aient accès aux sous-ministres.
- Les gestionnaires devraient faire preuve d'une plus grande flexibilité en vue de la réalisation des objectifs relevant de la diversité, et ils devraient être tenus de rendre compte des résultats obtenus.

Sommaire : Chapitre 7 Recommandations

Les recommandations résumées ci-après visent à améliorer la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

- Il faut démontrer l'existence, aux niveaux hiérarchiques les plus élevés, d'un engagement soutenu à l'égard de la réalisation de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique. Cela passe, notamment, par l'établissement d'un comité, émanant du Bureau du Conseil privé, qui serait chargé de superviser le travail effectué dans ce domaine.
- L'éducation est essentielle. Il faudrait informer le grand public comme les fonctionnaires des bienfaits de la diversité, et diffuser des exemples de réussites personnelles parmi les communautés faisant partie des minorités visibles.

- Il y aurait lieu de veiller à ce que tous les systèmes d'emploi et les procédures connexes soient clairs et équitables, d'une part, et d'autre part à ce que les exigences de poste et les outils d'évaluation soient pertinents et objectifs.

- Il faudrait instituer un mécanisme qui garantisse une large diffusion de l'information sur les possibilités d'emploi, de façon que tous les candidats intéressés et possédant les titres et qualités requis puissent poser leur candidature.

- Il conviendrait de favoriser la représentation des minorités visibles par des initiatives de rapprochement, des programmes de mentorat et de perfectionnement professionnel et une formation ciblée.

- La Commission de la fonction publique devrait constituer des banques de données renfermant des renseignements sur les titres de compétence étrangers et leurs équivalences, afin que les candidats membres de minorités visibles ne soient pas éliminés injustement selon ce critère.

- Il conviendrait de donner aux fonctionnaires membres de minorités visibles davantage d'occasions en ce qui a trait aux nominations intérimaires; et tous les fonctionnaires occupant un poste intérimaire depuis plus de deux ans devraient être titularisés à ce poste.

Suite à la page suivante

être contraints, par l'application de mécanismes de reddition de comptes, de favoriser la réalisation des objectifs de justice et d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique.

présentent des aptitudes pour devenir cadres — ce programme consisterait notamment à attribuer à ces personnes des postes intérimaires et à les inscrire au Programme Cours et affectations de perfectionnement, en veillant à ce que leur cheminement de carrière fasse l'objet d'un suivi.

- La plupart des personnes ayant participé aux groupes de discussion ont déclaré que les nominations intérimaires à des postes d'un niveau supérieur peuvent avoir une durée illimitée. Cette situation est démotivante et frustrante pour les employés concernés, qui sont alors portés à dénoncer ce qu'ils considèrent comme de l'exploitation. Nous recommandons par conséquent que, dans le cas des nominations intérimaires, l'intéressé soit, au bout de deux ans, confirmé dans le poste qu'il occupe d'une manière intérimaire. Il s'agit de mettre fin à la pratique suivant laquelle on demande continuellement à ces personnes d'exercer des fonctions d'une manière intérimaire sans jamais les titulariser.
- Il y aurait lieu de placer un plus grand nombre de membres de minorités visibles dans les groupes de relève, d'une manière systématique et planifiée, afin de donner à ceux et celles qui ont le talent et l'intérêt nécessaires la possibilité d'accéder aux niveaux de cadre intermédiaire et de cadre supérieur.

Reddition de comptes

- Nous recommandons qu'une plus grande importance soit accordée à la reddition de comptes par les gestionnaires de la fonction publique et que, avec le plan stratégique élaboré comme cadre et un régime d'objectifs et de calendriers (dans l'ensemble de la fonction publique et dans chaque ministère), on fixe des repères qui permettent d'apprécier les progrès réalisés. Il conviendrait de récompenser les gestionnaires qui atteignent les objectifs ainsi fixés, et de pénaliser ceux qui ne les atteignent pas.

- Il y aurait lieu de donner aux comités consultatifs des minorités visibles accès au bureau du sous-ministre. Ils pourrout ainsi : donner des conseils et de la rétroaction sur les progrès réalisés au chapitre de l'équité en matière d'emploi dans le cas des fonctionnaires membres de minorités visibles; agir à titre de mentors; jouer un rôle au chapitre de l'examen des descriptions de travail; participer aux activités relevant des contacts avec la communauté; aider les jurys de sélection à trouver des candidats de l'extérieur.

En conclusion, on peut dire que, si aucune mesure corrective n'est prise, le retard de la fonction publique par rapport au secteur privé s'accroîtra inévitablement dans la représentation des minorités visibles. Cela ressort d'une manière évidente du taux de recrutement des membres de minorités visibles dans la fonction publique, qui est demeuré faible ces dernières années, comme l'indique l'annexe 3. La fonction publique doit supprimer les obstacles culturels susceptibles de défavoriser les candidats membres de minorités visibles, pour faire en sorte que l'on reconnaisse et récompense le mérite véritable. Il conviendrait d'inciter les gestionnaires — de tous niveaux — à veiller à la réalisation de la diversité au sein de leur effectif. En dernier ressort, les gestionnaires qui ne paraissent pas convaincus par les arguments invoqués en faveur de la diversité devraient

- Le secteur privé a grandement profité du fait que tous les employés ont accès à l'information sur les postes à pourvoir : les employés méritants et ambitieux peuvent ainsi obtenir de l'avancement. Dans la fonction publique, le réseau revêt un caractère informel et il n'est accessible qu'aux « initiés ». Il conviendrait donc de créer, dans la fonction publique, un réseau d'information sur les carrières afin d'aider, notamment, les fonctionnaires membres de minorités visibles.

- Il y aurait lieu d'établir une banque de fonctionnaires membres de minorités visibles afin d'aider les gestionnaires désireux d'explorer les possibilités de recrutement de candidats membres de minorités visibles. Cette banque devrait être constituée à partir des évaluations de rendement, des entrevues et des aspirations exprimées, et l'opération devrait normalement relever d'un comité n'emanant pas de la division où travaille le fonctionnaire. Il faudrait mettre au point un « modèle de compétences » par lequel seraient repérées les personnes qui présentent un potentiel pour accéder à différents niveaux, et les personnes retenues devraient recevoir une formation qui les prépare à occuper des postes d'un niveau hiérarchique plus élevé.

- Le système d'évaluation du rendement utilisé dans la fonction publique a fait l'objet de critiques sévères de la part des fonctionnaires, alors que le secteur privé en vante les vertus comme outil de planification de la carrière. On pourrait accroître le recours à des critères objectifs en matière d'évaluation du rendement. Le secteur public pourrait s'inspirer de ce qui se fait à ce chapitre dans le secteur privé. La mesure du rendement, en termes quantitatifs si la chose est possible, devrait être instaurée pour l'ensemble du personnel.
- Les responsables du secteur privé comme les fonctionnaires membres de minorités visibles ont évoqué le système de mentorat ou le système de travail en duo à titre de moyen propre à permettre aux minorités visibles d'occuper la place qui leur revient au sein de la fonction publique, comme cela s'est passé, d'une manière informelle, dans le cas des femmes. Aussi proposons-nous la création d'un système de « mentors » officiels à l'intention de tout le personnel, en particulier les membres de minorités visibles.

- Dans le milieu de travail moderne, la formation et les compétences sont les clés qui permettent d'obtenir de l'avancement. Il y aurait lieu, par conséquent, de prendre des mesures favorisant la formation et le perfectionnement professionnel des fonctionnaires membres de minorités visibles.

- Les données recueillies donnent à penser que les fonctionnaires membres de minorités visibles n'obtiennent pas autant de nominations intérimaires à des niveaux supérieurs que les autres fonctionnaires. Pour cette raison, nous recommandons l'attribution systématique, aux membres de minorités visibles, d'un plus grand nombre d'affectations intérimaires et ciblées, de façon que ces personnes puissent acquérir l'expérience susceptible d'accroître leurs chances de succès lorsqu'elles poseront ensuite leur candidature à des postes d'un niveau hiérarchique supérieur. Parallèlement à cela, il y aurait lieu d'établir un programme de perfectionnement destiné aux fonctionnaires membres de minorités visibles qui

Traitement juste et équitable

- Le processus et les procédures régissant les enquêtes sur les plaintes touchant la discrimination raciale et d'autres atteintes aux droits de la personne dans la fonction publique ne semblent pas adéquats, au dire des employés membres de minorités visibles, dont le point de vue est partagé par une partie des membres du groupe dotation/gestion. Nous recommandons que les responsables de l'application des politiques de lutte contre la discrimination soient tenus de faire en sorte que toutes les plaintes relevant de la discrimination raciale ou du harcèlement racial fassent sans tarder l'objet d'une enquête approfondie. Cette enquête devrait être effectuée par des personnes impartiales aucunement mêlées aux incidents, et les auteurs des actes reprochés devraient être informés des conséquences qu'ils devront subir si les allégations sont jugées fondées.

- La représentation inadéquate des minorités visibles dans la fonction publique est attribuable en partie à la formation déficiente des gestionnaires et des personnes qui accomplissent des fonctions liées à la dotation et à la gestion. Une formation adéquate est indispensable si l'on veut que les autorités veillent à ce que tous les candidats potentiels soient traités d'une manière juste et équitable. La formation devrait insister sur le contexte moral et juridique dans lequel s'inscrit l'obligation du gouvernement de rendre la fonction publique représentative de tous ses divers éléments, y compris les minorités visibles. Il est important de nommer, aux postes de coordonnateurs de l'équité en matière d'emploi, des personnes qui saisissent vraiment la nécessité du programme ainsi que ses objectifs, et qui y adhèrent sans réserves.

- La nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui est maintenant applicable à la fonction publique fédérale, est entrée en vigueur il y a peu de temps. En prévision de l'application de ce texte législatif, les cadres supérieurs et intermédiaires devraient recevoir une formation complète sur les principes de la loi et sur ses incidences concrètes. Il y a lieu de mettre à leur disposition les ressources que nécessite l'application de la nouvelle loi.

Avancement professionnel

- Dans un certain nombre de ministères et d'organismes, la présence de groupes consultatifs ou d'appui aux minorités visibles ainsi que leurs conseils ont eu des effets positifs pour les fonctionnaires membres de ces minorités. Afin de donner à ces groupes les moyens qui leur permettront de continuer leur travail d'une manière plus efficace, il conviendrait de leur attribuer une reconnaissance officielle ainsi qu'une aide matérielle. Par ailleurs, il y a lieu de mettre sur pied de tels groupes dans les ministères et les organismes où il n'existe pas à l'heure actuelle. Une de leurs actions pourrait consister à montrer aux fonctionnaires membres de minorités visibles comment s'y prendre pour briser le « plafond de verre », et à les initier aux styles de gestion nord-américains.

- Les groupes d'employés comme les groupes de gestionnaires ont signalé que les gestionnaires et le personnel des ressources humaines de la fonction publique ne connaissent pas suffisamment les cultures propres aux minorités visibles et n'y sont pas assez sensibilisés. Par conséquent, toutes les personnes prenant part au recrutement et à la gestion devraient obligatoirement recevoir une formation psychosociale dans ce domaine. Il conviendrait, en particulier, d'examiner les tests afin de veiller à ce que les différences culturelles y soient prises en compte.

- Le secteur privé a instauré des techniques innovatrices en matière de présélection des candidats. Nous recommandons que soit envisagée, pour la présélection, l'utilisation des entrevues « axées sur le comportement » au lieu de l'application du critère de l'expérience canadienne. En ce qui a trait à l'appréciation de l'expérience, celle acquise par les candidats membres de minorités visibles dans leur pays d'origine (lorsqu'ils sont nés à l'étranger) devrait être prise en considération, étant donné les habiletés diversifiées qu'exigent aujourd'hui les milieux de travail.

- Les fonctionnaires membres de minorités visibles ont indiqué que, souvent, on ne comptait aucun membre d'une minorité visible dans les jurys de sélection. Cela doit changer. Il devrait y avoir une représentation crédible des minorités visibles au sein de tous les jurys de sélection, comme c'était le cas au moment où le programme d'équité en matière d'emploi concernant les femmes fonctionnait à plein régime. Si l'on ne peut trouver ces personnes au sein de la fonction publique, il faudrait aller les chercher ailleurs.

- Les fonctionnaires ayant participé à l'étude — les membres de minorités visibles comme les autres — ont déclaré que les critères de sélection utilisés pour la dotation des postes n'ont souvent pas de lien avec l'emploi en cause. Nous recommandons que cet aspect soit examiné de près, afin que les critères de sélection soient davantage reliés aux emplois à pourvoir.

- On a dit que l'application subjective du critère des « qualités personnelles » constitue un obstacle majeur pour les minorités visibles en ce qui a trait à l'accès aux emplois et aux promotions au sein de la fonction publique. Il conviendrait de modifier la manière dont les « qualités personnelles » sont définies et évaluées. Il faudrait veiller à la transparence des éléments qui relèvent actuellement des « qualités personnelles », en indiquant clairement ce qu'on cherche et en faisant connaître les titres de compétence demandés pour l'emploi ainsi que les autres exigences. Sinon, il est proposé de réduire radicalement les notes attribuées pour le critère des « qualités personnelles », en n'établissant pas de minimum distinct à cet égard.

Il conviendrait d'examiner la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et les règlements connexes pour déceler la présence éventuelle de dispositions ayant pour effet de défavoriser la représentation des minorités visibles dans la fonction publique. Par exemple, on trouve dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique la disposition suivante : « [...] la Commission donne la priorité aux candidats qualifiés qui résident dans la région desservie par le bureau local, chaque fois que la fonction publique y trouve son intérêt ». Il faudrait vérifier si l'application de cette disposition, globalement parlant, n'a pas pour effet de défavoriser les candidats membres de minorités visibles. De même, si la Commission de la fonction publique délègue ses pouvoirs de dotation et accroit la flexibilité de ses systèmes, elle doit veiller à ce que les mesures de dotation, dans leur ensemble, n'aient pas d'effets négatifs pour les groupes désignés, notamment les employés membres de minorités visibles. En outre, il faudrait qu'un mécanisme de surveillance et de reddition de comptes garantisse la cohérence de la mise en œuvre des politiques, procédures et pratiques, sous le rapport de l'utilisation (ou de l'inutilisation) des dispositions relatives à l'équité en matière d'emploi concernant les minorités visibles, et qu'il permette d'examiner d'une manière rigoureuse l'incidence des pouvoirs discrétionnaires.

L'utilité des contacts avec la communauté comme moyen dynamique de transmettre l'information relative aux emplois à des minorités visibles sous-représentées est parfaitement reconnue dans le secteur privé. On pourrait envisager la mise sur pied d'un programme axé sur les jeunes et inspiré du programme « Leadership for Tomorrow Today » afin d'aider les jeunes appartenant à des minorités visibles à trouver des emplois d'été et des mentors. Les nominations pour une période déterminée permettraient aux recrues membres de minorités visibles d'apprendre à connaître la fonction publique, et aux gestionnaires de la fonction publique, d'observer les capacités des fonctionnaires membres de minorités visibles.

Il est vraisemblable que, à l'avenir, les cadres de la fonction publique proviendront en grande partie des universités canadiennes, où sont amplement représentés les jeunes faisant partie de minorités visibles. Sans un programme adéquat de recrutement sur les campus, il ne sera pas facile de les attirer dans la fonction publique. Il serait donc opportun de remettre en vigueur le recrutement sur les campus.

Les titres de compétence acquis à l'étranger posent souvent un problème pour les candidats membres de minorités visibles, comme on a pu le constater dans les groupes de discussion. La CFP pourrait recueillir des données sur les équivalences, sur la base de ce qui a été accompli dans certaines provinces comme l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique. On pourrait mettre sur pied un projet-pilote à Ottawa, avec l'aide des trois universités et collèges pré-universitaires établis dans la région de Ottawa-Hull.

membres de minorités visibles n'ont pas nécessairement besoin qu'on les traite d'une manière particulière, mais simplement qu'on les traite d'une manière juste. Des employeurs du secteur privé ayant obtenu de bons résultats à cet égard pourraient être invités à animer des ateliers dans lesquels les fonctionnaires pourraient être mis au fait des mesures prises dans le secteur privé, et des avantages que procure une représentation adéquate des membres de minorités visibles au sein de leurs effectifs.

- La communauté des minorités visibles, d'une manière générale, semble avoir « fait une croix » sur l'idée que la fonction publique pourrait constituer un choix de carrière pour ses jeunes gens les plus talentueux. Les expériences négatives vécues par les membres de minorités visibles dans la fonction publique en général, ainsi que par leurs parents et d'autres membres de leur famille, l'inégalité des chances au chapitre des promotions et des augmentations salariales, les avantages et les occasions offertes dans d'autres secteurs aux personnes compétentes — tous ces éléments ont fait de la fonction publique un milieu où l'on est moins porté à tenter de décrocher un emploi. Pour la plupart des membres de minorités visibles, elle semble être devenue le dernier choix de carrière. Il faudra faire beaucoup d'efforts si l'on veut modifier cette image. L'une des mesures qui devraient certainement être envisagées consiste dans la mise en relief des cas de fonctionnaires membres de minorités visibles qui, par leur réussite, pourraient devenir des espèces de modèles pour les jeunes.

Recrutement

- Les données présentées dans cette étude ont montré clairement que le secteur privé a obtenu de bien meilleurs résultats que la fonction publique au chapitre du recrutement, du maintien en fonction et de l'avancement d'employés appartenant à des minorités visibles. Par conséquent, nous recommandons une analyse approfondie des pratiques utilisées par le secteur privé en matière de recrutement, notamment en ce qui a trait à la représentation de « groupes clients » et à l'avantage concurrentiel que constitue, pour le pays, la possibilité de tirer parti d'une population active marquée au coin de la diversité. Cet examen pourrait porter, notamment, sur la possibilité d'intensifier les échanges entre le secteur public et le secteur privé.

- Les participants ont exprimé l'avis que l'information sur les possibilités d'emploi n'est pas diffusée d'une façon efficace. Nous recommandons par conséquent que cette question soit examinée de près par la Commission de la fonction publique, l'objectif consistant à supprimer totalement l'obstacle que constitue l'ignorance des possibilités d'emploi. La règle pourrait consister dans l'affichage de tous les postes, y compris les postes de cadres. Le secteur privé sous réglementation fédérale, en particulier le secteur bancaire, constitue une excellente source d'inspiration sous ce rapport. On pourrait avoir recours à une conjugaison de techniques : numéros 1-800, babillards électroniques, Internet, publication d'annonces dans la presse ethnique, etc. En ce qui a trait aux annonces ou à l'affichage de postes dans la fonction publique, il y aurait lieu d'établir une présentation uniforme.

La haute direction de la fonction publique doit s'engager à faire en sorte que, en ce qui a trait aux membres de minorités visibles, le taux de recrutements et de promotions réponde à la disponibilité de ces personnes sur le marché du travail et contribue à corriger les effets de la sous-représentation traditionnelle. Cela suppose l'existence d'une politique d'une parfaite impartialité quant à l'orientation et à l'objectif du programme, sans laquelle la fonction publique fédérale ne saurait en arriver à refléter la diversité canadienne au sein de ses effectifs. La réalisation de cet objectif nécessite une planification stratégique rigoureuse, qui vise d'une manière plus générale à ce que la fonction publique soit représentative et à ce qu'elle fournisse d'une manière efficace des services à l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

- Pour favoriser l'établissement d'une stratégie réalisable en ce qui a trait aux minorités visibles dans la fonction publique, nous recommandons la création d'un comité, dirigé par des membres du Bureau du Conseil privé avec l'aide du Comité des sous-ministres qui se penche actuellement sur « La Relève : The Next Generation », du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Il conviendrait d'attribuer à ce comité une mission et un calendrier précis. On pourrait demander des conseils au secteur privé, étant donné les succès qu'il a obtenus quant au recrutement, au maintien en fonction et à l'avancement d'employés membres de minorités visibles. Il pourrait également s'avérer utile de s'inspirer du programme d'équité en matière d'emploi pour les femmes, qui a donné de bons résultats.

Environnement

Trois domaines doivent être pris en compte dans le contexte de l'environnement global : la société canadienne en général, la fonction publique et la communauté des minorités visibles.

- Nous recommandons la prise de mesures propres à créer un environnement favorable aux minorités visibles dans la société canadienne en général. Il importe de garder à l'esprit qu'en ce moment, un Canadien sur huit, environ, appartient à une minorité visible. Il conviendrait de renseigner la population sur les changements que le Canada est en train de vivre ainsi que sur le rôle des minorités visibles et de la diversité, au moyen d'une campagne d'information soigneusement élaborée qui ferait intervenir les ministères et les organismes concernés, de façon que le public canadien soit en mesure de saisir les avantages susceptibles de découler d'un traitement équitable de ce segment de la population.

- Nous recommandons que les fonctionnaires, en général, et en particulier les gestionnaires, soient sensibilisés à la nécessité de favoriser, dans leurs rangs, une représentation juste et complète des minorités visibles. On pourrait notamment mettre l'accent sur l'apport — passé et actuel — des minorités visibles, et sur l'importance croissante de la diversité pour l'avenir de la fonction publique. Il faut insister avant tout sur l'idée que les fonctionnaires

CHAPITRE SEPT

Recommandations

7.1 Introduction

On a déjà dit que la grandeur d'un pays se mesure à la manière dont les minorités y sont traitées. On pourrait dire, dans le même ordre d'idées, que la qualité d'une fonction publique dépend de la manière dont elle traite ses minorités — en l'occurrence, les minorités visibles. Or, fait regrettable, tant les fonctionnaires membres de minorités visibles que les gestionnaires de la fonction publique, y compris les cadres supérieurs, déclarent que les minorités visibles continuent à faire face, dans la fonction publique, à des préjugés à des barrières subtiles. Tout donne à penser, également, que le sort réservé aux fonctionnaires nés au pays mais membres de minorités visibles n'est pas plus enviable que celui des fonctionnaires qui ne sont pas nés ici et qui appartiennent à ces mêmes minorités.

Étant donné les défis qu'il faut relever dans un monde caractérisé par une diversité et une mondialisation croissantes, il est impérieux que le pays dispose d'une fonction publique de toute première qualité, qui soit représentative et « ouverte aux talents » — à savoir, qui sache tirer parti des talents existant parmi l'ensemble des citoyens.

Telle est la toile de fond devant laquelle nous nous risquons à formuler quelques recommandations. Elles sont forcément inspirées dans une large mesure des réflexions judicieuses exprimées par un grand nombre de personnes ayant contribué à la réalisation de cette étude. Notre seul souhait est que les autorités compétentes jugent ces recommandations dignes d'un examen plus approfondi.

7.2 Recommandations

Les recommandations sont regroupées sous sept rubriques distinctes :

- (1) planification stratégique;
- (2) environnement;
- (3) recrutement;
- (4) sélection;
- (5) traitement juste et équitable;
- (6) avancement professionnel;
- (7) reddition de comptes.

Sommaire : Chapitre 6 (suite)

- Autres initiatives importantes mentionnées :
- Politiques relatives aux mesures d'adaptation et à la lutte contre la discrimination;
- Programmes de mentorat et de perfectionnement professionnel;
- Mécanismes permettant de consulter les employés et de connaître leur point de vue;
- Recherche des domaines où il y a des problèmes, au moyen de contrôles statistiques.
- Les participants ont signalé certains avantages existant dans le secteur privé, pour le recrutement de candidats membres de minorités visibles : nécessité de parler des langues autres que le français et l'anglais, concentration des emplois dans les grands centres urbains, flexibilité plus grande des procédures régissant l'emploi, etc.

Sommaire : Chapitre 6 Les minorités visibles et le secteur privé

On décrit, dans ce chapitre, les politiques et les pratiques susceptibles d'expliquer pourquoi la représentation des minorités visibles est plus forte dans le secteur privé sous réglementation fédérale que dans la fonction publique.

- Les succès obtenus dans le recrutement et le maintien en fonction d'employés membres de minorités visibles dépendent de l'engagement manifesté par la haute direction, ainsi que de l'importance accordée à la réputation de l'entreprise en fonction des impératifs de la concurrence. Les entreprises du secteur privé estiment que le fait de disposer d'un effectif hétérogène peut leur permettre de mieux servir une clientèle de plus en plus diversifiée et de se tailler une place dans les marchés mondiaux.

- Les participants ont insisté sur le fait que l'équité ne se réalise pas d'elle-même — elle doit être activement favorisée. Pour cela, il faut :

- Diffuser de la manière la plus large possible l'information sur les possibilités d'emploi;

- Opérer un rapprochement avec les communautés faisant partie des minorités visibles;

- Repérer et éliminer les éventuels préjugés inscrits dans les systèmes d'emploi;

- Donner aux gestionnaires et au personnel des ressources humaines une formation en matière de diversité et d'équité;

- Encourager l'innovation.

Suite à la page suivante

- Publication et distribution de guides et de documentation ayant trait aux groupes désignés dans le domaine de l'équité en matière d'emploi.
- Établissement de conseils de la diversité et d'autres mécanismes de consultation.
- Efforts visant à faire reconnaître, au sein de l'entreprise, les résultats atteints par les services qui se sont signalés au chapitre de la diversité.
- Sondages réguliers auprès des employés pour mieux connaître leurs préoccupations et leurs intérêts.
- Elaboration de profils démographiques des communautés desservies.

6.13 Leçons pouvant être tirées par la fonction publique

Certaines des entreprises du secteur privé ont formulé des suggestions à l'intention de la fonction publique. On a la conviction que, puisque le gouvernement fédéral est au service de tous les Canadiens, la diversité de la population active canadienne devrait se refléter dans la fonction publique. On pense que la haute direction du secteur public devrait s'estimer tenue d'augmenter le nombre de recrutements et d'avancements chez les membres de minorités visibles. Cela suppose l'établissement d'une politique parfaitement limpide en ce qui a trait aux orientations et aux objectifs du programme, et notamment l'existence d'un programme de sensibilisation et de formation destiné à tout le personnel. Chaque plainte relative à la discrimination ou à quelque autre atteinte au principe de l'égalité doit faire l'objet d'une enquête approfondie et donner lieu à une sanction sévère, si les faits reprochés sont établis.

La fonction publique, a-t-on suggéré, devrait mettre en œuvre des techniques permettant de mesurer les compétences et le rendement, de préférence en termes quantitatifs, sur la base des évaluations de rendement. On a aussi proposé l'établissement d'objectifs de rendement et de calendriers qui soient à la fois spécifiques, sérieux, réalisables et pertinents. Il serait en outre utile d'offrir aux fonctionnaires membres de minorités visibles des occasions de perfectionnement professionnel, assorties d'affectations intérieures.

Les entreprises du secteur privé ont souligné l'importance de disposer d'un large réservoir de compétences dans lequel peuvent être choisis les cadres intermédiaires et supérieurs en fonction du mérite, et non d'un simple droit à l'emploi. Par contre, l'organisation qui centrerait le recrutement uniquement sur les employés membres de minorités visibles risquerait de susciter une réaction négative.

Les représentants du secteur privé ayant participé à l'étude estimaient en général que la fonction publique a peut-être un problème d'image. On a posé la question suivante : « Quand on tire bien son épingle du jeu dans le secteur privé, pourquoi voudrait-on travailler pour le gouvernement? »

L'évaluation du rendement contribue d'une manière importante à la mobilité ascendante des salariés dans les organisations du secteur privé avec lesquelles nous sommes entretenus. Dans certaines entreprises, cette évaluation est effectuée deux fois par année. On organise également des rencontres sur le perfectionnement professionnel, et les employés peuvent discuter individuellement de leur cheminement de carrière. Certaines entreprises de transport accordent une importance « primordiale » aux évaluations de rendement et sont constamment à la recherche de façons d'en accroître l'efficacité et la qualité, et d'améliorer la capacité des employés de travailler avec leurs collègues, dans le souci de relever le niveau de rendement.

6.11 Bien-être des employés

La plupart des entreprises ayant participé à l'étude se sont dotées de mécanismes plus ou moins officiels leur permettant de consulter les employés membres de minorités visibles. Pour améliorer le bien-être de ces employés, elles ont toutes institué des politiques destinées à faire en sorte que le milieu de travail tienne compte de leur identité culturelle, notamment en ce qui a trait à la célébration des fêtes religieuses. Par exemple, on accorde des congés payés d'une durée pouvant aller jusqu'à trois jours. On se soucie dans la plupart des entreprises de faire les « adaptations

Toutes les entreprises privées avec qui nous avons eu des entretiens ont établi des politiques ou mécanismes explicites en ce qui touche les plaintes relatives à la discrimination raciale et au harcèlement. Bon nombre d'entre elles ont adopté une politique dite de « lieu de travail exempt de harcèlement ». La plupart ont défini clairement les règles régissant la façon dont les plaintes relatives à la discrimination raciale ou au harcèlement peuvent être déposées et étudiées, et les mesures susceptibles d'être prises contre les employés fautifs.

6.12 Prendre l'initiative

Voici quelques initiatives notables prises par des organisations du secteur privé ayant participé à l'étude :

- Rapprochement actif avec les communautés desservies par l'entreprise.
- Actions visant à favoriser expressément la constitution de réseaux.
- Établissement de centres de perfectionnement professionnel.
- Établissement, en matière de rendement, d'un mécanisme de rétroaction fondé sur les observations des supérieurs, des collègues, des subordonnés et des clients.

6.7 Postes d'un niveau supérieur

Le secteur privé, à l'instar du secteur public, ne réussit pas à obtenir une représentation adéquate des membres de minorités visibles aux échelons supérieurs. Dans la fonction publique, seulement 2,4 % des fonctionnaires du groupe « EX » (groupe de la direction) faisaient partie des minorités visibles en 1995, tandis que la proportion se situait entre 2,4 % et 5,4 % dans les cinq grandes banques. (Selon le recensement de 1991, le taux de disponibilité pour les cadres supérieurs membres de minorités visibles dans la population active canadienne était de 6,6 %). En 1995, pour les postes de cadres intermédiaires, la représentation des minorités visibles au sein des banques allait de 9,8 % à 14,1 %, contre 7,3 % dans la population active canadienne. Si les membres de minorités visibles occupant des postes de cadres intermédiaires sont nombreux dans les banques, ils n'ont pas encore atteint les niveaux hiérarchiques les plus élevés. On juge qu'un système d'encadrement ou de « travail en duo » pourrait favoriser l'avancement des salariés membres de minorités visibles, ce moyen s'étant avéré efficace dans le cas des femmes. Bien que certains d'entre eux obtiennent un poste de cadre intermédiaire à la faveur d'une mutation latérale, la plupart viennent des rangs subalternes. Dans certaines banques, le taux d'avancement des membres de minorités visibles dépasse celui de l'ensemble des employés. Les entreprises de transport se sont également donné pour objectif d'arriver à une meilleure représentation des minorités visibles aux échelons supérieurs.

6.8 Formation et perfectionnement

Le personnel des ressources humaines et les interrogateurs bénéficient plus souvent d'une formation sur les droits de la personne et l'équité en matière d'emploi dans les organisations du secteur privé ayant participé à l'étude que dans le secteur public. Dans presque toutes les entreprises de notre échantillon, le personnel « de première ligne » reçoit une formation sur la législation régissant ces domaines. Les banques qui obtiennent les meilleurs résultats au chapitre du recrutement de personnes membres de minorités visibles ont une politique de « tolérance zéro » en matière de discrimination. On apprend aux interrogateurs à faire abstraction de tout éventuel préjugé dans la conduite des entrevues d'embauchage.

6.9 Développement de la diversité

Le secteur privé utilise, pour favoriser la diversité, divers moyens auxquels la fonction publique pourrait envisager de recourir elle aussi : on vérifie l'assistance aux cours et la formation préparant à des postes de direction, afin de veiller à ce que les groupes désignés y soient représentés et à ce que le réseau d'information sur les carrières soit accessible à tous les employés; on met sur pied des centres de perfectionnement professionnel dans toutes les régions du pays; on vérifie le nombre de recrutements, d'avancements et de cessations de fonctions chez les membres des minorités visibles; on facilite la consultation, par téléphone ou en personne, de conseillers dans les domaines de l'emploi et de l'équité en matière d'emploi.

les carrières, tout le monde y a accès. Certaines banques affichent même des pages sur le réseau Internet. Dans un contexte de restructuration, la première chance de refus est donnée aux personnes touchées (perte d'emploi), la deuxième aux candidats appartenant déjà à l'organisation, et la troisième aux candidats externes. La composition de l'effectif est constamment vérifiée et, si l'on constate un taux disproportionné de départs chez les employés membres des minorités visibles, on accorde plus d'importance au recrutement de personnes appartenant à ce groupe.

Dans le secteur privé, on a parfois établi une ligne « 1-800 » qui permet de parler au coordonnateur de l'égalité ou de la diversité dans le milieu de travail. Il y aurait lieu d'envisager le recours à cette mesure dans la fonction publique. Le bureau du coordonnateur recueille de l'information en effectuant des enquêtes, en réunissant des groupes de discussion et en organisant des discussions ouvertes. Une banque utilise un système de dotation ouverte et affiche tous les postes, y compris les postes de cadre. Des comités consultatifs en matière d'équité en emploi ont été mis sur pied dans certains secteurs autres que celui des banques. Des entreprises ont recours à divers autres moyens afin d'informer les employés : sondages périodiques sur le milieu de travail, bulletins, lignes « 1-800 » et Intranet (réseau élargi).

6.5 Travail à temps partiel et temporaire

Dans la plupart des entreprises du secteur privé, le recours aux employés à temps partiel et à titre temporaire constitue un volet important de la stratégie de recrutement. Cela permet à l'entreprise de vérifier le rendement des employés et de recruter à titre permanent les candidats prometteurs. Selon le secteur privé, les membres des minorités visibles acceptent des emplois à temps partiel ou temporaires plus souvent que les autres. Dans une société œuvrant dans le domaine des communications, 23,3 % des salariées à temps partiel appartiennent à des minorités visibles. Ce groupe d'employés constitue la source principale de recrutement d'employés permanents. Certaines pratiques du secteur privé dans le domaine du travail à temps partiel ou temporaire sont sans doute inapplicables dans le cadre du régime syndical en vigueur dans la fonction publique. Celle-ci aurait tout de même avantage à explorer les possibilités d'action à ce chapitre.

6.6 Rapprochement avec la communauté

Pratiquement tous les employés du secteur privé qui ont été interrogés ont établi des mesures particulières pour entrer en contact avec les communautés appartenant à des minorités visibles : liens avec des commissions scolaires dans le cadre du programme « Change Your Future » et participation à un programme destiné à encourager les jeunes à ne pas abandonner leurs études; jumelage de jeunes avec un cadre, qui joue un rôle de guide et de modèle; instauration de programmes spéciaux, tel celui qu'a mis en place une banque de la région de l'Atlantique pour recruter des employés membres de minorités visibles; remise d'affiches sur des emplois disponibles à des groupes d'action sociale et à des associations communautaires avant tout autre affichage.

préparer à l'exercice de fonctions plus importantes. Il serait peut-être souhaitable que le secteur public fasse la même chose.

Tout comme dans la fonction publique, on a recours à diverses techniques classiques pour procéder au recrutement externe. Certaines banques s'affichent comme « un employeur qui encourage et respecte la diversité ». Elles permettent aussi aux candidats de constater que l'entreprise compte déjà un nombre raisonnable d'employés membres de minorités visibles. Les sources de main-d'œuvre les plus courantes sont : les répertoires de candidats, les établissements d'enseignement, les recommandations, la publicité et les associations professionnelles. Pour les banques, les universités constituent une importante « pépinière » pour trouver de nouvelles recrues, surtout dans le contexte de la stratégie relative aux affaires asiatiques. Les autres secteurs n'ont pas autant recours aux universités. Compte tenu de la nature du secteur public et du fait qu'il lui faut recruter davantage de membres des minorités visibles, il semble opportun qu'il ait recours, pour le recrutement, aux universités, aux répertoires de candidats, aux associations professionnelles et à la publicité.

Certains éléments, inexistant dans le secteur public, inciteraient en revanche les candidats membres de minorités visibles à poser leur candidature dans le secteur privé. Nous pensons notamment à la diversité des types de travail, à l'utilisation de langues autres que les langues officielles, à la visibilité dans la communauté, notamment par la publicité, à l'importance des réseaux et des contacts professionnels avec des sources de recrutement « élargies », à l'existence d'un effectif manifestement représentatif et à la concentration du travail dans de grands centres urbains.

L'une des banques qui connaît les plus grands succès procède à des « entretiens axés sur le comportement » plutôt que d'avoir recours au critère de « l'expérience canadienne » pour l'élimination à l'étape de la présélection. Même si les candidats n'ont jamais encore travaillé, on leur demande comment ils ont réagi dans certaines situations difficiles, afin de déterminer leurs attitudes et leurs aptitudes pour la résolution de problèmes.

Dans certaines banques, la plus grande partie du recrutement se fait d'une façon ciblée. Les directeurs de succursale se voient remettre un guide et ont accès à des mécanismes de formation, qui cependant ne concernent pas d'une manière spécifique les candidats des minorités visibles. On vérifie les annonces pour veiller à ce qu'elles ne véhiculent pas de préjugés culturels ou raciaux et à ce qu'elles précisent que la banque est un employeur qui adhère au principe de l'égalité d'accès aux emplois.

6.4 Recrutement interne

L'accès à l'information constitue également la clé pour le recrutement interne chez les employeurs du secteur privé ayant pris part à l'étude. Une fois garanti l'accès à l'information, la balle est dans le camp des demandeurs d'emploi. La mentalité suivant laquelle des emplois devraient être « réservés » à un groupe ou à certains groupes n'est plus de mise, d'après les représentants du secteur privé. L'information relative aux emplois étant publiée dans les réseaux d'information sur

accordé des promotions et de les avoir gardés au service de l'entreprise a pu accroître la productivité au sein de l'entreprise.

6.2 Procédure d'engagement

Les statistiques révèlent que la représentation des minorités visibles parmi les personnes recrutées dans le secteur privé sous réglementation fédérale est très forte, tout particulièrement dans les banques. La représentation des minorités visibles au sein des cinq plus grandes banques (Banque Royale, Banque Scotia, Banque de Montréal, Banque Canadienne Impériale de Commerce et Banque Toronto-Dominion) s'échelonnait, en 1995, de 10,7 % à 18,2 %, contre une représentation de 9,1 % dans la population active canadienne et de 4,1 % dans la fonction publique fédérale.

Il ressort clairement des questionnaires et des entretiens que « l'engagement du directeur général à l'égard de l'équité en matière d'emploi » constitue un élément fondamental pour expliquer le taux actuel de salariés membres des minorités visibles dans le secteur privé. Un deuxième élément réside dans la réputation de l'entreprise en tant qu'« employeur de classe internationale pour le respect du principe de l'égalité des chances » : cela est particulièrement vrai pour les banques. Cette réputation aurait, dit-on, attiré des candidats de très grande qualité faisant partie de tous les groupes désignés. Des éléments tels que la nature du travail, le salaire et les avantages sociaux, la satisfaction procurée par l'emploi, bien que non négligeables, étaient très loin d'atteindre l'importance de l'engagement manifesté par la direction. La situation est quelque peu différente dans la fonction publique. Selon les employés comme les gestionnaires ayant participé à l'étude, l'engagement des niveaux hiérarchiques supérieurs de la fonction publique à l'égard de l'équité en matière d'emploi demeure tiède, et l'Etat n'a pas la réputation, en tant qu'employeur, de favoriser beaucoup l'égalité des chances pour les minorités visibles.

Les banques, notamment, reconnaissent que le plus difficile, pour les minorités visibles, c'est « l'accès à l'information sur les emplois ». Elles s'efforcent de faire en sorte que cela ne devienne pas un obstacle. En fait, il existe une saine concurrence entre les banques pour le recrutement de membres de minorités visibles. Pour diffuser l'information, certaines banques organisent régulièrement des « forums de recrutement » qui s'avèrent très populaires.

6.3 Recrutement/sélection

L'affichage interne de postes et la sélection en fonction des évaluations sont les outils utilisés le plus couramment, pour le recrutement interne, par les entreprises du secteur privé ayant participé à l'étude. Une des grandes banques a mis sur pied un réseau d'information sur les carrières à l'intention des employés. Les banques font des efforts délibérés afin de repérer les employés aptes à occuper des postes clés; elles ont recours pour cela aux évaluations de rendement, aux entretiens et aux aspirations exprimées. Les candidats sont souvent découverts par des comités n'émanant pas du service concerné. On élabore un « modèle de compétences » et on prépare une liste d'employés qui ont du potentiel. Les personnes retenues reçoivent une formation destinée à les

CHAPITRE SIX

Les minorités visibles et le secteur privé

6.1 Introduction

La diversité constitue pour le secteur privé, un enjeu fondamental. Les sociétés nord-américaines [TRADUCTION] « accentuent leurs efforts dans ce domaine. Les entreprises sont plus nombreuses à voir dans la gestion de la diversité la clé de la croissance future » (The Olsten Forum on Human Resource Issues and Trends, 1995). La question à laquelle il nous faut répondre peut être formulée dans les termes suivants : quels enseignements la fonction publique peut-elle tirer en observant le comportement, à cet égard, du secteur privé sous réglementation fédérale?

Le secteur privé a bien saisi les avantages susceptibles de découler d'un effectif diversifié et considère la diversité comme un atout. Il est attentif aux besoins de la clientèle : « Je veux faire des affaires avec vous, et je veux que vous puissiez constater que mon entreprise compte des personnes faisant partie de votre communauté. » Pour certains segments du secteur privé, le fait d'avoir du personnel appartenant à des minorités visibles donne un avantage concurrentiel — cela rehausse « l'image » de l'entreprise. En outre, les rapports avec la Commission canadienne des droits de la personne jouent un rôle d'aiguillon dans le secteur privé sous réglementation fédérale : ces organisations se soucient davantage des risques de détérioration de leur « image » et des éventuelles conséquences néfastes sur le plan de la part de marché. Le fait que, jusqu'à récemment, la loi fédérale sur l'équité en matière d'emploi ne visait que le secteur privé — et non la fonction publique — entre peut-être aussi en ligne de compte.

Pour comprendre l'attitude du secteur privé sous réglementation fédérale à l'égard de la question des minorités visibles, nous avons demandé à un certain nombre d'entreprises appartenant aux secteurs des banques, des communications, des transports et à d'autres secteurs de remplir des questionnaires. Nous avons ensuite eu des entretiens avec des responsables des ressources humaines dans ces entreprises. Nous avons également eu un entretien avec l'ancien président de l'Association des banquiers canadiens. Un thème est revenu à maintes reprises au cours de ces conversations et dans les questionnaires : la diversité est souhaitable sur le plan commercial, et elle aide à mieux servir la clientèle. Par ailleurs, on était tout à fait conscient du fait que le recrutement d'effectifs non représentatifs a des répercussions défavorables sur les plans social et économique. Selon le directeur général d'une société de transports, « la représentation ne se réalise pas toute seule. Elle ne se réalise que si l'organisation le souhaite. » « Il ne suffit pas de se fixer des objectifs numériques », a-t-il ajouté.

« Si on ne parle de l'équité en matière d'emploi que pour la forme, on ne rend pas service à l'organisation », a observé un cadre travaillant dans une banque. Il y a au moins une grande banque qui estime que le fait d'avoir recruté des membres de minorités visibles, de leur avoir

Sommaire : Chapitre 5 (suite)

- Dans l'ensemble, les gestionnaires et les cadres supérieurs ne croyaient pas que les processus de recrutement et d'avancement soient d'une manière inhérente empreints de préjugés, ni que la discrimination consciente soit très présente. Ils ont attribué la représentation relativement faible des membres de minorités visibles à des facteurs tels que le faible nombre de personnes qualifiées faisant partie de minorités visibles dans les régions où il y a du recrutement, le fait que certains candidats membres de minorités visibles ne sont pas disposés à déménager, l'absence de recrutement pour une période indéterminée, le faible pouvoir d'attraction des traitements versés dans la fonction publique. Certains se sont dits sceptiques quant aux capacités des employés membres de minorités visibles au chapitre de la gestion.
- Les gestionnaires ont insisté sur le fait que les résultats obtenus dans le domaine de l'équité en matière d'emploi varient grandement selon les ministères et selon les endroits; ils ont suggéré un certain nombre de « meilleures pratiques » : formation efficace, existence de mécanismes internes permettant d'étudier les plaintes fondées sur le harcèlement, etc.

Sommaire : Chapitre 5

Le point de vue des gestionnaires

Dans ce chapitre, on résume le point de vue exprimé par les gestionnaires de la fonction publique au sujet de la situation des employés et des candidats qui sont membres de minorités visibles. Cette information a été recueillie par le truchement de questionnaires transmis aux membres du groupe de la direction et du groupe dotation/gestion, ainsi que dans le cadre des groupes de discussion et des entretiens.

- Les gestionnaires et les cadres supérieurs ont confirmé qu'il n'existe pas toujours d'engagement ferme à l'égard de l'équité et de la diversité. Ils sont d'accord avec les employés pour dire que, étant donné la rigidité des systèmes d'emploi, il s'avère difficile de faire en sorte que l'information sur les emplois parvienne aux membres de minorités visibles susceptibles de poser leur candidature, et que les réseaux jouent un rôle important en matière de recrutement et de promotions.

- Comme les employés, ils pensent aussi que l'on accorde plus d'importance aux entrevues qu'à l'expérience de travail, et que les préjugés culturels, les exigences linguistiques ainsi que la question des titres de compétence peuvent restreindre les chances de succès des candidats membres de minorités visibles.

- La moitié environ des gestionnaires ayant participé à l'étude ont déclaré qu'il existe, dans la fonction publique, certains préjugés à l'endroit des membres de minorités visibles, et qu'il faudrait donner aux gestionnaires une formation en matière de diversité.

- On n'accorde pas suffisamment d'attention à la représentation des minorités visibles au sein des jurys de sélection, et les activités touchant l'équité en matière d'emploi dans leurs organisations ont souvent une portée extrêmement limitée.

Suite à la page suivante

- établissement d'un comité de l'harmonie raciale, dont la tâche consiste à faire de la rétroaction et à donner des suggestions à la direction;
- formation en matière de droits de la personne et d'équité en matière d'emploi, tant pour les employés que pour les cadres;
- nomination d'un « protecteur des employés »;
- recours, pour le recrutement, à des personnes ayant une solide formation, et tenue de séances de formation et de perfectionnement;
- établissement d'une politique officielle et soigneusement définie en matière d'élimination du harcèlement.

en voie de diminution : beaucoup souhaiteraient parvenir à ce niveau, mais les besoins sont faibles.

5.9 Milieu de travail

Il y a lieu de tenir compte du contexte dans lequel seraient appliquées d'éventuelles mesures d'équité en matière d'emploi susceptibles d'influer sur le milieu de travail, lorsqu'il s'agit des minorités visibles.

Dans une proportion de 72 %, les gestionnaires ont déclaré ne pas établir, à l'égard des personnes qui relèvent d'eux, des objectifs portant d'une manière spécifique sur l'équité en matière d'emploi. Les répondants ont indiqué, en outre, que la grande majorité des ministères et organismes se sont contentés d'adopter une stratégie au chapitre de la déclaration volontaire (ou « auto-identification »), de donner une certaine formation et de mettre sur pied des comités de l'équité en matière d'emploi. Seulement 36 % des cadres supérieurs avaient demandé à leurs gestionnaires de tenir compte, pour le recrutement, des objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi, et seulement 10 % ont dit contrôler le processus de recrutement et de sélection. En outre, le quart d'entre eux seulement estimaient que leurs employés avaient besoin d'une formation sur l'équité en matière d'emploi et les droits de la personne.

Environ 47 % des gestionnaires ont dit ne pas croire que le milieu de travail est exempt de harcèlement racial. Les participants étaient divisés moitié-moitié, aussi, quand on leur a demandé s'ils avaient été témoins d'attitudes hostiles envers les immigrés ou les minorités visibles. Si plus de la moitié ont déclaré qu'on tient compte des besoins particuliers des minorités visibles, un pourcentage relativement important n'en était pas certain. Près des deux tiers ont dit que les fonctionnaires membres de minorités visibles ne formulent pas plus souvent de plaintes que les autres employés.

Contrairement aux employés, les gestionnaires ayant participé à l'étude déclarent dans une forte proportion (quelque 85 %) qu'ils se sentent à l'aise dans leur milieu de travail.

5.10 Meilleures pratiques

Il ressort des entretiens, des groupes de discussion et de l'étude des données statistiques que certains ministères ont fait beaucoup mieux que d'autres au chapitre du recrutement de fonctionnaires membres de minorités visibles. Il serait utile d'essayer de savoir pourquoi.

Des gestionnaires nous ont parlé des « bonnes pratiques » utilisées dans certains ministères, parmi lesquelles figurent les suivantes :

- prise de mesures disciplinaires rigoureuses dans les affaires de harcèlement;

Les cadres ayant pris part à l'étude ont exprimé leur point de vue sur la nature du système des promotions et ses incidences sur les fonctionnaires membres de minorités visibles. Ils ont notamment observé qu'il n'y a pas d'évaluation du rendement « objective »; qu'il existe, au sein de certains ministères et organismes, des obstacles à l'entrée, dans le groupe de la direction, de fonctionnaires membres de minorités visibles; que le fait d'être à l'aise dans son milieu de travail est un élément important (« Jouer au golf avec les collègues, ça aide, ça permet de se faire connaître »), tout comme le rôle des « mentors ».

On a indiqué qu'il faudrait encourager activement l'« encadrement » ou « mentorat » et le « parrainage ». On considère que de tels liens se créent sur le plan personnel, et qu'il conviendrait d'encourager les fonctionnaires membres de minorités visibles à chercher des « mentors » parmi « les nombreuses personnes brillantes que l'on trouve parmi les minorités visibles » et qui « attirent l'attention ».

5.8 Entrée dans le groupe de la direction

Comme dans le cas des employés, la question de l'accès à la sphère des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale a suscité des observations particulières chez les gestionnaires ayant participé à notre étude.

La litanie que l'on sert aux membres de minorités visibles, c'est : « Vous n'êtes pas prêt à exercer des fonctions de cadre ». Dans bien des cas, ce jugement semble être erroné, mais il paraît relever d'une façon de penser qui est bien ancrée. On a le sentiment que les membres de minorités visibles ne s'affirment pas suffisamment. À moins de faire des progrès sur ce plan, ils continueront à être considérés comme « inaptes à devenir cadres », selon les participants provenant du groupe de la direction. On considère souvent que des traits plutôt passifs s'accordent mal avec les valeurs nord-américaines.

Pour accéder au groupe de la direction (groupe EX), il faut une vaste gamme d'expériences, et pas simplement des antécédents professionnels ou d'autres antécédents précis : il faut avoir des qualités de gestionnaire et avoir de l'expérience en matière d'orientations et de principes directeurs. Or, selon des gestionnaires ayant participé à l'étude, certains professionnels membres de minorités visibles préféreraient demeurer dans leur champ de spécialisation; cela nuit à leur entrée dans le groupe de la direction. Il semble exister certains doutes non exprimés, parmi les cadres supérieurs, quant à la capacité des fonctionnaires membres de minorités visibles de devenir de bons gestionnaires qui comprennent les besoins des groupes dont ils ont la charge. Des participants ont souligné que l'entrée dans le groupe de la direction constitue un changement dans la carrière, et qu'il pourrait y avoir un conflit entre l'attachement à une profession et la gestion générale.

Les cadres qui ont participé à l'étude ont souligné, également, que le groupe de la direction est

- Il n'existe pas de formule faite garantissant les résultats; la réussite dépend des outils dont on dispose; il est important que les règles du jeu soient équitables pour tous, et c'est justement le défi à relever.

- Certains ministères ont des politiques qui diffèrent de celles de la CFP.

Sur le strict plan des opérations, on a fait état du recrutement d'occasionnels dans les domaines scientifique et professionnel, et aussi dans la catégorie « administrative ». Quatre participants sur cinq appartenant au groupe dotation/gestion confirment qu'on tient la plupart du temps des concours internes, et que les concours externes sont rares. Ce groupe a également indiqué que, dans le cinquième des cas environ, les nominations ont lieu sans concours, ce qui préoccupait grandement le groupe de discussion formé de membres de minorités visibles.

Plus de 70 % des personnes ayant rempli le questionnaire destiné aux gestionnaires ont déclaré inclure des équivalences relatives à la formation et à l'expérience dans tous leurs énoncés de qualités ou presque. Trois sur dix affichent les avis de concours interne soit dans la direction, soit dans l'ensemble du ministère ou de l'organisme. Seulement sept pour cent les affichent dans l'ensemble de la fonction publique. (On nous a dit que l'« étendue de la recherche » influe directement sur l'accès aux possibilités d'emplois.) Quatre répondants sur cinq ont recours aux services de présentation de la CFP pour pourvoir les postes vacants, mais les utilisent dans une moindre mesure pour le groupe de la direction (groupe BX) — seulement un cas sur dix, environ. Quelque 27 % d'entre eux demandent expressément, d'une manière systématique, qu'on leur soumette des candidatures de membres de minorités visibles. Quatre sur 10 ont indiqué ne pas aimer ces stratégies visant au recrutement de membres des groupes sous-représentés. En fait, la plupart déclarent ne pas cibler les groupes désignés, notamment les minorités visibles, lorsqu'ils recrutent auprès des universités et des collèges des diplômés de grande valeur par le truchement du Programme d'enseignement coopératif et du Programme d'emploi d'été de la CFP. On dit aussi avoir rarement recours au Programme de formation accélérée pour les économistes.

Les principaux outils employés pour l'évaluation des candidatures sont, par ordre d'importance, les suivants : entrevues, épreuves écrites, étude de l'expérience, vérification des références, examen des réalisations. Plus de 70 % des personnes ayant répondu au questionnaire ont déclaré que, si l'on veille couramment à atteindre un certain équilibre hommes-femmes au sein des comités de sélection, on ne se soucie habituellement pas de la représentation des minorités visibles.

Une divergence d'opinion a paru se dégager, entre les membres du groupe de la direction et ceux du groupe dotation/gestion, sur un point bien précis : une partie des membres de ce dernier (mais pas la majorité) ont dit vérifier les méthodes de recrutement et de sélection pour veiller à ce qu'elles soient conformes aux exigences des postes; les membres du groupe de la direction n'étaient pas d'accord. Toutefois, tous les répondants ont dit n'avoir jamais établi de critères de sélection différents dans le cas des candidats de minorités visibles. La plupart d'entre eux ont indiqué que, en soi, le processus n'a pas d'effets négatifs pour les minorités visibles.

et inefficace du système actuel, et disent qu'ils se heurtent souvent à « un mur » dans leurs rapports avec les responsables des ressources humaines. Ils reconnaissent néanmoins que la solution consisterait à « essayer de s'entendre » avec ces derniers. Ils pensent qu'il y aurait lieu de « donner aux cadres une formation sur les objectifs de l'équité en matière d'emploi ».

Voici quels sont, d'après les participants appartenant au groupe des gestionnaires, les obstacles à un accroissement du taux de recrutement parmi les minorités visibles : un recrutement externe insuffisant; des exigences très précises et très spécialisées dans le cas des postes de scientifiques; le caractère limité des méthodes de recrutement; les exigences linguistiques; les différences culturelles et le fait que les responsables de la dotation y sont peu sensibilisés.

Il convient aussi de faire état d'autres éléments qui, selon les gestionnaires ayant participé à l'étude, sont connexes au recrutement. L'appartenance à des réseaux joue un rôle clé pour l'accès aux possibilités d'emploi. Par exemple, un cadre supérieur a signalé que, lorsqu'il veut engager quelqu'un, il demande à quelques collègues en qui il a confiance de lui faire des recommandations ou de lui donner leur avis au sujet de la personnalité de tel ou tel candidat. Un quart environ des personnes appartenant au groupe dotation/gestion qui ont répondu à notre questionnaire, et la plupart des membres du groupe témoin, accordaient de l'importance aux réseaux. Par ailleurs, les personnes ayant répondu aux questionnaires ont considéré la rubrique « autres » (sans plus de précisions) comme la source la plus importante d'information sur les emplois; arrivaient en deuxième et en troisième places, respectivement, les journaux et les médias électroniques.

Selon certains participants, la citoyenneté et les langues officielles ne constituent « que des excuses, pas des obstacles » en matière de recrutement, quoique l'exigence du bilinguisme puisse effectivement constituer une barrière aux échelons supérieurs. Cependant, trois répondants sur cinq, au sein du groupe dotation/gestion, estimaient qu'il faudrait continuer d'accorder la préférence aux citoyens canadiens, en matière d'emploi. La reconnaissance des titres de compétence est aussi considérée comme un obstacle possible. On a le sentiment qu'il faudrait instaurer davantage de programmes qui consistaient à recruter aux échelons inférieurs des membres de minorités visibles, pour ensuite leur donner la formation qui favorisera leur avancement.

5.6 Sélection

Les participants faisant partie du groupe des gestionnaires ont fait certaines observations au sujet du fonctionnement du système de sélection :

- Le processus de recrutement et de dotation ne fait l'objet d'aucun contrôle; il relève uniquement de la division des ressources humaines.
- Il y a bel et bien de la discrimination; par ailleurs, certains membres de minorités visibles s'accusent les uns les autres de racisme.

5.3 Procédure d'engagement

Le rôle prépondérant de la culture, plutôt que celui de la procédure d'engagement officielle, semble imprégner le point de vue de nombreux gestionnaires ayant participé à l'étude. Ils ont mis en relief les préjugés culturels inscrits dans cette procédure; l'incidence des facteurs régionaux ou de la culture régionale sur celle-ci (par exemple, la différence existant à Toronto, où les minorités visibles constituent une partie importante de la population active); le fait que des candidats des minorités visibles peuvent limiter leur recherche d'un emploi en raison de l'influence de la communauté; l'importance de la culture organisationnelle et du degré de bien-être.

Selon les gestionnaires qui ont participé à l'étude, la majorité des actes discriminatoires ne sont pas intentionnels; ils dépendent de la mesure dans laquelle le système permet aux gens de se sentir à l'aise. Ils soulignent que les techniques utilisées dans le cadre de la procédure d'engagement présentent des variantes culturelles. D'après leur expérience, les candidats des minorités visibles ne réagissent pas de la même manière pendant les entrevues (en ce qui a trait au contact visuel, par exemple), et l'interprétation des réponses est différente. On a signalé, d'une manière incidente, que les « outils » utilisés dans le cadre de la procédure d'engagement ne conviennent pas parfaitement, dans le cas des femmes.

5.4 Offre sur le marché du travail

Le problème de l'offre sur le marché du travail a été souligné par des personnes appartenant au groupe dotation/gestion, qui ont insisté quelque peu sur les facteurs régionaux. On a cité les provinces de l'Atlantique à titre d'exemple de région où l'on constate, quand on fait du recrutement, qu'il ne se trouve pas beaucoup de membres de minorités visibles. Ce problème est accentué, fait-on valoir, par le fait que les candidats qui vivent dans de grands centres urbains comme Toronto ou à proximité de ceux-ci sont souvent peu disposés à déménager. On a mentionné d'autres facteurs ayant une incidence sur l'offre : le fait que certains membres de minorités visibles préfèrent les activités entrepreneuriales au travail dans la fonction publique; l'attraction exercée par la nature du travail effectué dans certains ministères sur certaines communautés ethnoculturelles; le fait qu'il n'est pas aussi malaisé de trouver des candidats des minorités visibles dans certaines disciplines de la recherche que dans les disciplines relevant des affaires.

5.5 Recrutement

Les gestionnaires qui ont participé à l'étude estiment que l'actuelle prédominance des emplois pour une durée déterminée limite le processus de recrutement des membres de minorités visibles. En fait, ils disent qu'un quart seulement des nominations, environ, sont à durée indéterminée.

De l'avis des participants, les concours empêchent le ciblage, même si celui-ci peut être nécessaire; cette approche suppose une coopération avec la CFP et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Beaucoup de gestionnaires ayant participé à l'étude déplorent le caractère bureaucratique

de s'accroître sur le plan politique, comme en témoigne la composition du Parlement; la restructuration de la fonction publique est un problème majeur; certains ministères et organismes sont plus sensibilisés que d'autres à la question de l'équité en matière d'emploi; le profil des minorités visibles varie selon les ministères et les organismes — certains obtiennent des succès remarquables en la matière. À ce sujet, des gestionnaires participants ont souligné l'importance de l'engagement et du leadership au sein d'une organisation : « Ce qui se passe dans la pratique compte davantage que l'existence d'une politique clairement formulée. » On a fait état aussi de l'incapacité de la fonction publique à concurrencer le secteur privé sur le plan des salaires dans certains domaines, dont l'informatique. Certains ont insisté sur l'importance du principe du mérite, qui à leur avis devrait être mieux respecté — ce qui contribuerait du reste vraisemblablement à l'amélioration de la représentation des minorités visibles dans la fonction publique. Comme l'a dit un gestionnaire, « on paie le gouvernement pour qu'il fournisse des services à la population; la composition de la fonction publique devrait correspondre à celle de la population à laquelle elle est tenue de fournir des services. »

Les cadres ont l'impression, semble-t-il, que les seuls groupes pour lesquels des mesures spéciales ont été adoptées sont les femmes et les Autochtones. Ils estiment que les groupes appartenant aux minorités visibles « se sont plaints », mais qu'ils n'ont pas fait suffisamment de recommandations concrètes susceptibles de se traduire par des actions.

Toutefois, c'est à l'attitude envers les fonctionnaires membres de minorités visibles que les gestionnaires ont paru accorder le poids le plus grand. On nous a dit que la « discrimination raciale » est fortement reliée au faible pourcentage de fonctionnaires membres de minorités visibles dans la fonction publique. Un gestionnaire s'est exprimé dans les termes suivants : « Les Canadiens s'enorgueillissent d'être une société non raciste; [or, en fait,] ils ne sont ni plus ni moins racistes que quiconque, mais ils se comparent aux Américains et se prétendent moins racistes qu'eux. » Selon lui, beaucoup reste à faire si l'on veut éliminer la discrimination raciale — il faut lutter contre les préjugés culturels, mais cela demandera du temps et ce n'est pas une mince tâche. Ce cadre a posé la question suivante : « Pourquoi n'y a-t-il aucun sous-ministre faisant partie des minorités visibles? Il n'existe pas de réponse évidente; mais je ne suis pas sûr que cela ne tient pas à l'existence de préjugés. »

D'autres participants ont observé que des barrières surgissent entre des personnes d'origines différentes, et que la perspective du long terme ne fait pas partie de la nature humaine. De ce point de vue, le degré de bien-être, les valeurs et l'existence de règles du jeu équitables constituent des facteurs importants. L'incompréhension entraîne la crainte.

On avait le sentiment qu'il y aurait lieu d'apprendre aux fonctionnaires fédéraux tout ce que les immigrants apportent à la société canadienne. Nous avons besoin des immigrants pour des raisons économiques, a-t-on fait valoir, et il ne devrait pas exister, en matière d'emploi, de barrières fondées sur des caractéristiques comme la couleur de la peau.

CHAPITRE CINQ

Le point de vue des gestionnaires

5.1 Introduction

Le point de vue des gestionnaires a été obtenu à partir de trois sources : un questionnaire transmis aux cadres supérieurs de la fonction publique (groupe EX, ou groupe de la direction) et à des membres du groupe dotation/gestion (niveau inférieur à celui du groupe de la direction, dans la hiérarchie de la fonction publique); des entretiens avec plusieurs cadres faisant partie du groupe de la direction; des groupes de discussion formés de personnes appartenant au groupe dotation/gestion. Tout comme les participants membres de minorités visibles et ceux du groupe témoin, les cadres qui ont participé à l'étude n'ont pas ménagé leur temps, non seulement pour faire connaître leur point de vue, mais aussi pour faire des suggestions destinées à améliorer la représentation des minorités visibles.

Les observations présentées ci-après sont importantes si l'on veut comprendre comment les choses se présentent « de l'autre côté de la clôture ». Elles montrent aussi à quel point, sur des aspects majeurs, les opinions et les suggestions paraissent converger avec celles formulées par les participants membres de minorités visibles.

5.2 Analyse conjoncturelle

Les membres du groupe dotation/gestion qui ont répondu au questionnaire ont pu indiquer un grand nombre de facteurs influant sur le contexte général dans lequel s'inscrit le recrutement de candidats des minorités visibles dans la fonction publique.

Les raisons les plus souvent citées pour tenter d'expliquer la faible proportion d'employés membres de minorités visibles dans la fonction publique concernaient les différences touchant la disponibilité, dans certaines régions, de candidats qualifiés appartenant à ces minorités, et les différences d'attitudes envers eux, dans ces régions. On estime que les préférences « culturelles » existant dans certaines communautés appartenant aux minorités visibles à l'égard de certaines carrières — phénomène indépendant de la volonté des dirigeants de la fonction publique — entrent aussi en ligne de compte. Cependant, 12,5 % des membres du groupe dotation/gestion ayant répondu aux questionnaires — et de nombreux cadres avec qui nous avons eu des entretiens individuels ou dans le cadre des groupes de discussion — estimaient que la présence d'obstacles structurels a une incidence sur la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

Par ailleurs, les gestionnaires ont signalé un certain nombre de facteurs reliés au contexte général dans lequel s'inscrit le recrutement et la gestion : le pouvoir des minorités visibles est en train

Sommaire : Chapitre 4 (suite)

- Les participants membres de minorités visibles ont eu, en proportion, moins d'occasions de promotions que les fonctionnaires du groupe témoin, ils ont été moins nombreux à obtenir des nominations intermédiaires et ils ont fait moins souvent partie de jurys de sélection. L'accès au groupe de la gestion a été particulièrement limité, en ce qui les concerne.
- De nombreux participants membres de minorités visibles s'estimaient victimes de préjugés, et pensaient que toute tentative pour s'affirmer ou pour se plaindre d'un mauvais traitement ne fait qu'empirer la situation. Pour cette raison, ils sont découragés et ne sont pas enclins à poser leur candidature à de nouveaux postes, ni à recommander aux jeunes une carrière dans la fonction publique.
- Les participants membres de minorités visibles souhaitent des mesures plus fondamentales, notamment la sensibilisation interculturelle, l'établissement de mécanismes propres à garantir l'équité et la diversité, ainsi qu'une meilleure représentation des employés membres de minorités visibles dans les processus de sélection.

Sommaire : Chapitre 4 Le point de vue des employés

Dans ce chapitre, on résume le point de vue exprimé par les employés ayant participé à l'étude (les membres de minorités visibles comme ceux qui faisaient partie du groupe témoin). Cette information a été recueillie par le truchement des questionnaires et des groupes de discussion.

- Les employés membres de minorités visibles croient que les gestionnaires ne reconnaissent pas encore que la diversité est avantageuse pour la fonction publique et ne manifestent pas encore un engagement véritable. Les participants se sont montrés sceptiques quant à la réalisation d'une équité réelle.

- On estime que le climat de la fonction publique n'est pas favorable aux candidats et employés membres de minorités visibles, voire qu'il leur est hostile. Les participants ont décelé une profonde résistance au changement et une tendance à reléguer à des postes de subordonnés les employés membres de minorités visibles.

- On avait le sentiment, dans bien des cas, que les processus de recrutement et de promotion sont manipulés en faveur de ceux et celles qui appartiennent aux bons réseaux.

- En ce qui a trait aux obstacles à l'équité en matière de recrutement et de promotions, les principaux facteurs mentionnés sont les suivants :

- existence de préjugés culturels dans les processus de sélection;
- exigences linguistiques;
- importance accordée à l'évaluation subjective des « qualités personnelles »;
- dénigrement des titres de compétence acquis à l'étranger.

- On a aussi exprimé l'avis que les membres de minorités visibles ne sont pas incités à entrer dans la fonction publique en raison, d'une part, de certaines préférences culturelles relatives aux choix de carrière, et d'autre part, des commentaires défavorables provenant des membres de leur communauté travaillant déjà dans la fonction publique. On a également évoqué la démotivation générale et la diminution des possibilités d'emploi qui sont inhérentes à la compression des effectifs.

Suite à la page suivante

La question des différences culturelles a aussi été évoquée. Selon la majorité des participants membres de minorités visibles, l'assurance, dans leur cas, est perçue comme de l'« agressivité ». On soutient aussi que les personnes qui portent plainte sont traitées d'une manière différente. « Si nous nous plaignons, nous sommes assimilés à des fauteurs de troubles; si quelqu'un se plaint à notre sujet, nous sommes réprimandés, alors que si la plainte concerne un collègue n'appartenant pas à une minorité visible, on dit que la personne a fait "une erreur". »

Les participants ont parlé en termes généraux des préjugés et de la discrimination raciale qui existent dans la culture organisationnelle, ainsi que d'une attitude de « laisser-faire » face à l'application de politiques de non-discrimination. Ils ont signalé que les gestionnaires ne reçoivent pas une formation adéquate à ce chapitre.

Sur un plan plus technique, de nombreux participants membres de minorités visibles ont fait valoir que leurs connaissances sont sous-évaluées : on ne reconnaît, ni sur le plan salarial ni par des éloges, les aptitudes en langues étrangères qu'ils utilisent dans leur travail sans que la définition d'emploi ne l'exige officiellement; ils sont relégués dans un ghetto parce qu'ils ne peuvent trouver leur place dans une culture organisationnelle fondée sur la planification de la carrière et l'« image » de l'organisation; il n'y a pas suffisamment de postes de perfectionnement ni de mentors.

Le sentiment de malaise aurait aussi d'autres origines, selon des participants membres de minorités visibles : discrimination basée sur la race; caractère très hiérarchisé de la fonction publique — même dans les petits ministères et organismes, il existe une espèce de « folie des grandeurs »; isolement des fonctionnaires membres de minorités visibles, qui sont disséminés aux niveaux inférieurs et n'ont pas de leaders; agacement de personnes instruites qui se retrouvent dans des postes subalternes et relèvent de cadres « qui n'ont même pas une dixième année » et qui auraient besoin d'une « formation culturelle »; sentiment de déception et d'irritation devant les perspectives de promotion, qui a inspiré ce propos à une personne qui songeait à démissionner : « J'aimerais autant retourner chez moi et faire cuire des biscuits que de continuer à faire un travail abêtissant ».

Il est attristant de constater que, parmi les fonctionnaires membres de minorités visibles qui ont participé à l'étude, seuls quelques-uns ont paru enclins à recommander aux jeunes de leur entourage d'envisager une carrière dans la fonction publique.

cadre de gestion du groupe professionnel, il a observé : « Peut-être que je ne suis pas compétent, mais il n'y a vraiment personne qui l'est? »

Un thème était sous-jacent lors de nos discussions : le système n'oblige pas la reddition de comptes de la part des jurys de sélection, dont les pratiques sont « variables », et qui sont pour la plupart hostiles aux promotions pour les fonctionnaires membres de minorités visibles.

4.15 Sentiment de malaise par rapport au milieu de travail

Les participants membres de minorités visibles étaient moins à l'aise dans le milieu de travail que les membres du groupe témoin. Cet inconfort a été attribué à plusieurs facteurs.

Certains de ces facteurs relèvent d'impressions au sujet de la notion du « droit », à savoir l'idée que, lorsqu'une personne faisant partie d'une minorité visible obtient un poste dans la fonction publique fédérale, on considère cela comme une faveur accordée par l'*establishment* blanc, et non pas comme l'exercice d'un droit conféré par la qualité de citoyen ou une réussite fondée sur le mérite. Des participants ont également évoqué l'existence d'une certaine crainte, au sein des niveaux politiques et de direction, que les minorités visibles en arrivent à détenir trop de pouvoir. (« Je pourrais avoir pour supérieur une personne membre d'une minorité visible. ») On estime cependant que ce problème se manifeste surtout parmi les cadres d'un certain âge; la jeune génération est considérée comme plus réceptive au changement.

D'autres facteurs pourraient être qualifiés de « psychologiques ». Des participants membres de minorités visibles ont fait état du sentiment d'être « écrasés », de se heurter à des « murs »; certains ont l'impression de ne pas bénéficier du soutien psychologique souhaitable. Un participant a fait observer que ce manque de soutien, attribuable en partie à l'absence d'une « masse critique » de fonctionnaires membres de minorités visibles, a pour résultat que certains problèmes, certains incidents ne sont pas relevés ou sont oubliés. On hésite à aborder certains questions délicates parce qu'on n'est pas assez nombreux.

On a fait part de certaines attitudes qui sont reliées au concept du programme d'équité en matière d'emploi et à sa mise en œuvre : impression, chez certains employés membres de minorités visibles, que le terme *minorités visibles* « a une connotation négative... cela constitue en soi un obstacle »; méfiance à l'égard de l'établissement d'objectifs, chez les fonctionnaires membres de minorités visibles comme chez les autres; crainte d'un effet boomerang, dans les ministères et les organismes; fait que les fonctionnaires membres de minorités visibles ont l'impression qu'on ne parle du programme d'équité en matière d'emploi que pour la forme; sentiment croissant que les candidats membres de minorités visibles qui remportent des concours, notamment dans le cas des promotions, ne doivent leur succès qu'à leur appartenance à un groupe désigné; absence, dans l'organisation, d'un climat propre à permettre aux employés membres de minorités visibles de prendre la place qui leur revient.

4.14 L'accès des minorités visibles au groupe de la direction

L'accès aux postes du groupe de la direction par les fonctionnaires membres de minorités visibles est un sujet qui préoccupait les participants d'une manière particulière. Les participants, que ce soit dans le groupe « minorités visibles » ou dans le groupe témoin, ont bien cerné les obstacles qui existent en la matière.

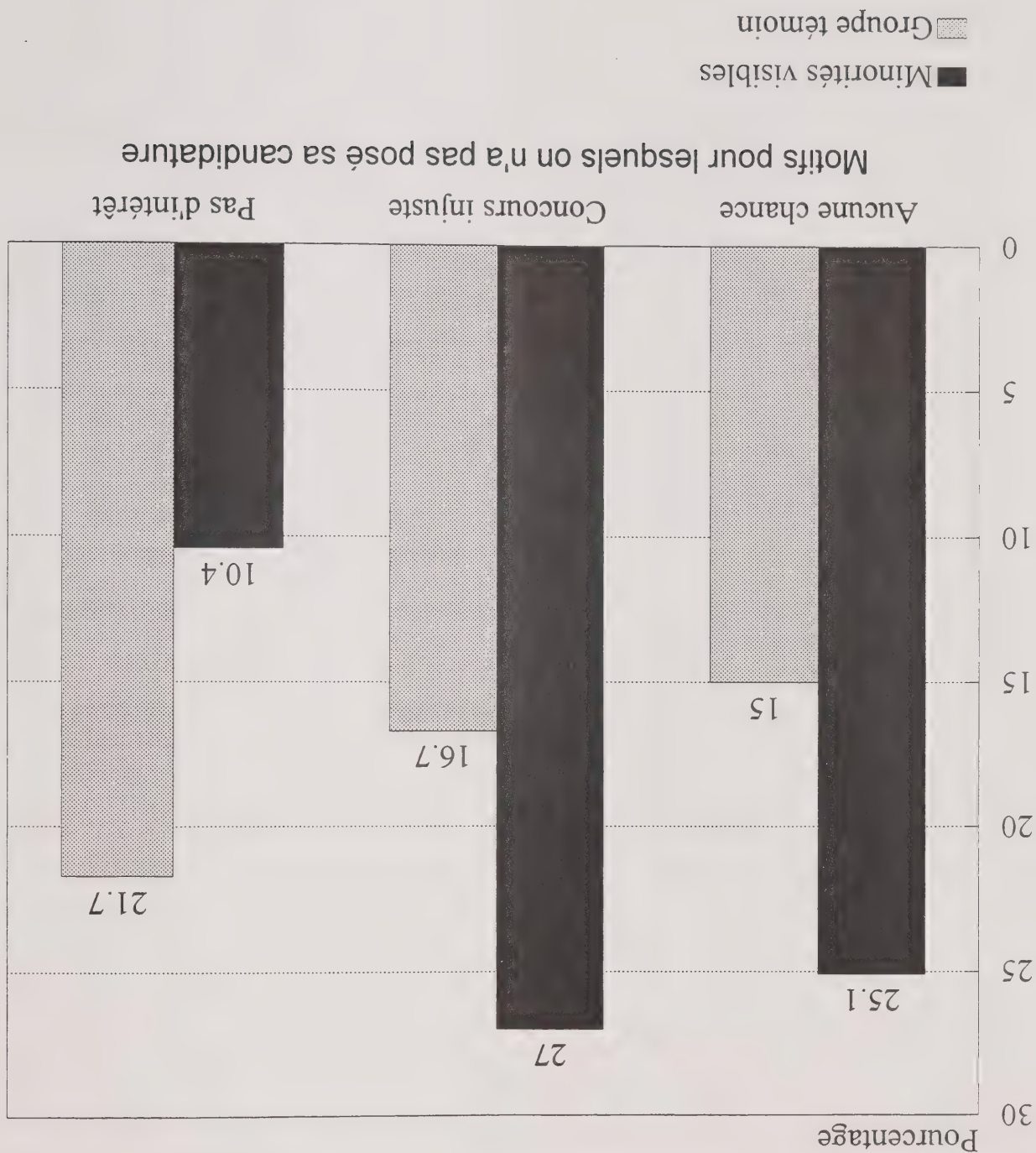
Voici quelques-uns des obstacles qui ont ainsi été mentionnés :

- la nécessité d'être un(e) « vrai(e) » Canadien(ne);
- la nécessité d'être bilingue;
- l'opinion que les collègues ne sont pas encore prêts à accepter au sein de ce groupe des membres de minorités visibles;
- le manque d'engagement de la part de la direction, malgré les souhaits qu'elle exprime à cet égard;
- le mythe suivant lequel les employés membres de minorités visibles ne sont pas bien formés;
- le fait que les cadres supérieurs ne reconnaissent pas l'instruction et la formation des employés membres de minorités visibles;
- la diminution du nombre de postes de direction, par suite des compressions d'effectifs;
- l'idée que le mérite n'est pas l'élément primordial.

Dans une perspective plus générale, les facteurs suivants ont été mentionnés : manque d'information quant aux programmes disponibles et aux possibilités de perfectionnement; manque d'attitudes pour la participation à des réseaux chez les candidats membres de minorités visibles; absence d'information sur les processus; manque de « modèles » pour les fonctionnaires membres de minorités visibles; manque d'acceptation de la part des cadres supérieurs et des employés, après la nomination; difficultés de communication, en particulier parmi les fonctionnaires membres de minorités visibles qui sont nés à l'étranger; possibles « attitudes racistes » des cadres d'un certain âge qui n'ont jamais travaillé avec des membres de minorités visibles; définition des expressions « cadres » et « leaders »; présumée mauvaise connaissance du processus de dotation par les employés.

C'est sans doute un candidat non reçu à un poste de direction qui a le mieux exprimé le sentiment des membres des minorités visibles qui aspirent à des postes de cadres intermédiaires ou supérieurs. Notant qu'il n'y avait pas de « professionnels » membres de minorités visibles dans le

Diagramme 6 : Motifs pour lesquels des fonctionnaires n'ont pas posé leur candidature pour des promotions - Comparaison des réponses fournies par les membres de minorités visibles et les fonctionnaires du groupe témoin



estiment que le processus de concours est injuste et qu'ils n'ont aucune chance de l'emporter (voir le diagramme 6). On l'a dit d'une façon très franche dans un groupe de discussion : « Les membres de minorités visibles ont peur de poser leur candidature pour des promotions, ce qui fait qu'ils ne s'en donnent même pas la peine. »

Plusieurs participants ont évoqué le sentiment d'être exclus. Ils peuvent sentir, disent-ils, « qu'on ne veut pas d'eux dans la clique ». D'autres disent que, pour être accepté, « il faut jouer au bridge, au hockey, et adhérer au Rotary Club ». On dit que ce type de relations sociales à l'extérieur du bureau aide les autres employés à obtenir des références utiles pour les promotions : « Pour avoir accès aux postes supérieurs, il faut de l'expérience à ce niveau. Mais les postes intermédiaires sont attribués aux "copains". Les gens pensent d'abord à eux. »

D'autres obstacles à la mobilité ascendante des fonctionnaires membres de minorités visibles ont été cités, notamment dans les groupes de discussion. On a souvent dit à plusieurs reprises que les gestionnaires affectent ces fonctionnaires d'une façon temporaire à des postes qui demandent de faire preuve d'innovation ou encore qui consistent à « faire le ménage », mais ne les nomment jamais à ces postes pour une durée indéterminée, même quand les évaluations sont très favorables. Des participants ont affirmé que, dans certains ministères, les cadres « punissent » le personnel faisant partie de minorités visibles en raison de sa productivité : on maintient ces employés à des niveaux inférieurs, en se disant qu'ils sont efficaces et, partant, indispensables.

En matière de promotions, les candidats membres de minorités visibles ont parfois, dit-on, du mal à comprendre pourquoi ils n'ont pas remporté un concours. Une source de perplexité souvent mentionnée — et déjà abordée plus haut — est le cas où l'on perd un concours à cause d'un point de moins sous la rubrique des qualités personnelles — cela a été évoqué par plusieurs participants aux groupes de discussion. D'autres cas constituent, selon bon nombre de participants, « une discrimination subtile mais bien réelle ». Il s'agit notamment de l'annulation de jurys de sélection — sans droit d'appel; du refus de prolonger la durée de listes d'admissibilité; et enfin, du cas où des jurys de sélection sont dissous parce que la direction n'a pas obtenu les candidats qu'elle souhaitait. Des participants ont soutenu que, souvent, les candidats retenus sont ceux qui avaient été choisis dès le départ par la haute direction. Le comble de l'ironie, selon certains participants, c'est que des employés membres de minorités visibles se voient souvent demander de former les candidats qui ont été choisis (et qui n'appartiennent pas aux minorités visibles), alors qu'eux-mêmes ont été jugés les perdants dans le cadre du concours.

Voici en quels termes une personne a décrit le climat psychologique dans lequel seraient anéanties les aspirations des fonctionnaires membres de minorités visibles : « Si je me présente contre une personne de race blanche, je dois avoir des qualités exceptionnelles pour qu'on me juge compétent... Les Blancs ne veulent pas que les membres de minorités visibles en fassent trop. » De l'avis de ce participant, personne ne prend le temps d'essayer de comprendre, si bien que les employés membres de minorités visibles croupissent dans leurs postes.

un « plafond de verre » à la mi-carrière, et dans certains cas bien avant. Plusieurs personnes ont dit n'avoir eu qu'une ou deux promotions en vingt ans, même lorsque le recrutement s'était fait à un niveau relativement bas compte tenu des titres de compétence du titulaire.

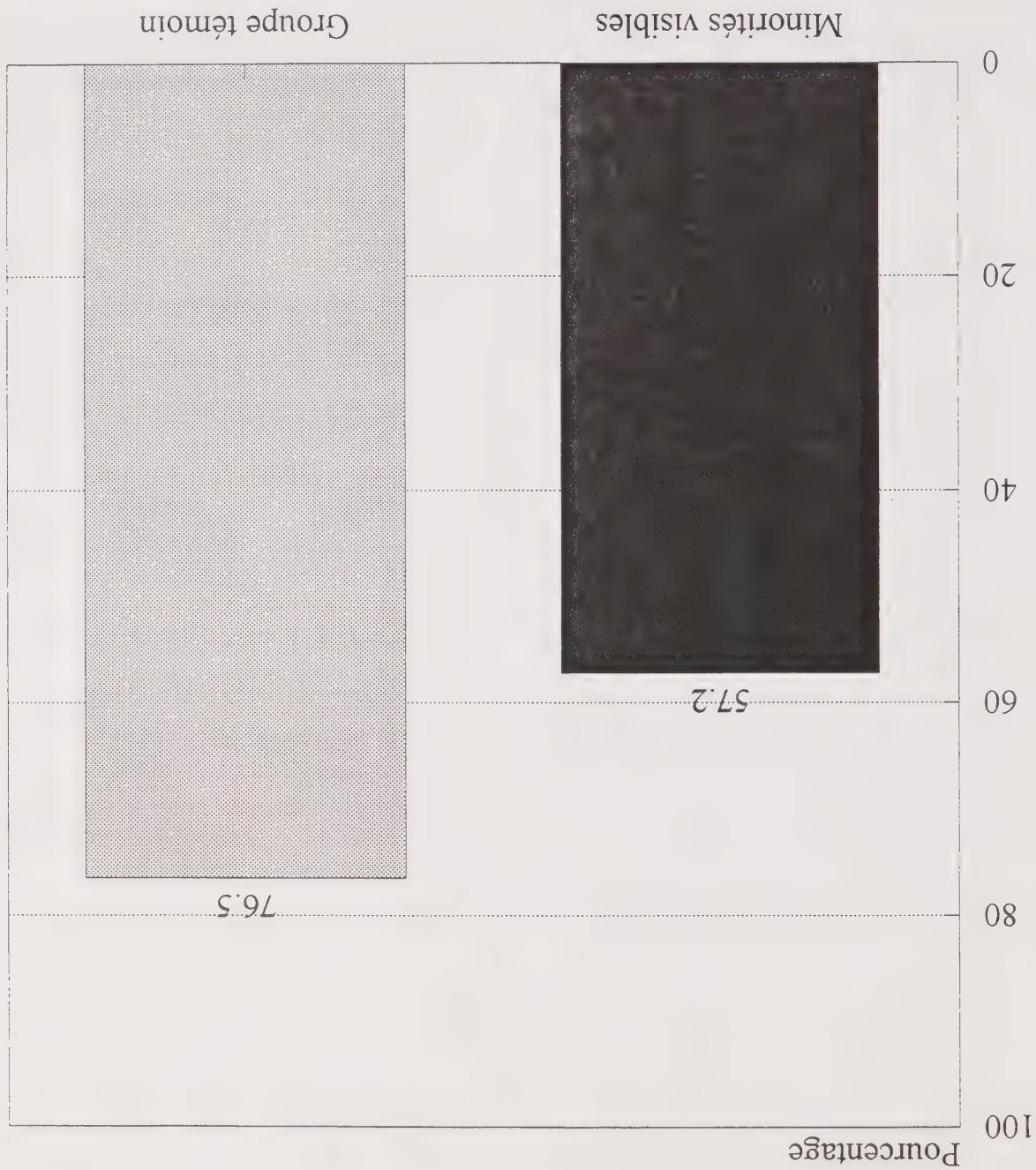
Près de la moitié des participants membres de minorités visibles et un cinquième des participants du groupe témoin ayant rempli le questionnaire pouvaient indiquer certaines politiques et/ou pratiques du processus de promotion qui ont un effet dissuasif sur les membres de minorités visibles. Les facteurs les plus souvent mentionnés, tant dans les groupes de discussion que dans le questionnaire, étaient le système de travail « en duo » ou encore l'incidence des liens d'amitié ou de parenté. On dit que c'est le système non officiel qui compte vraiment : « Si vous ne vous mêlez pas aux autres, vous êtes exclu ». À cet égard, il est sans doute révélateur que les trois quarts des personnes ayant rempli les questionnaires (dans les deux groupes) avaient l'impression que les candidats les plus compétents n'obtenaient pas de promotions.

On a aussi exprimé l'avis que la régionalisation des concours est une « combine » qui vise à exclure, totalement ou partiellement, les personnes qui ne vivent pas dans une région donnée. On a insisté également sur l'incidence des nominations intérimaires, qui donnaient un avantage au titulaire, lors des concours pour le poste. Comme nous l'avons déjà mentionné, les réponses aux questionnaires indiquent que les répondants ayant déjà obtenu des nominations intérimaires étaient plus nombreux dans le groupe témoin que parmi les fonctionnaires membres de minorités visibles. Dans les groupes de discussion, un grand nombre de participants membres de minorités visibles ont déclaré que ce type de nominations échappe aux fonctionnaires membres de minorités visibles. Quelqu'un a posé la question suivante : « Si on ne peut pas obtenir l'affectation intérimaire, comment pourra-t-on avoir accès aux nominations? »

Des participants ont mentionné aussi la pratique qui consiste à faire des nominations sans concours et à afficher l'avis après coup. Et, quand on tient un concours, on insiste beaucoup trop sur l'entrevue et pas assez sur les antécédents professionnels des candidats, au dire d'une forte proportion de participants aux groupes de discussion. La proportion de participants estimant que les questions posées pendant les entrevues ne sont pas reliées aux postes était deux fois plus forte dans le groupe « minorités visibles » que dans le groupe témoin. Pratiquement tous les fonctionnaires membres de minorités visibles qui ont participé à l'étude ont le sentiment qu'il leur faut travailler beaucoup plus — de deux à dix fois plus — pour se faire valoir et pour qu'on les estime dignes d'obtenir une promotion. Ils pensent que cela influe sur l'attribution des nominations intérimaires, puisque leurs collègues ne faisant pas partie des minorités visibles qui « arrivent au deuxième rang sur le strict plan du mérite » semblent « avoir la chance de leur côté ».

Certains participants ont évoqué un phénomène que l'on pourrait appeler l'« auto-exclusion » : des fonctionnaires membres de minorités visibles, susceptibles de se porter candidats pour une promotion, se décourageraient parce que les autres ne les jugent pas compétents et se retireraient du processus de concours. Il ressort des résultats du questionnaire qu'une plus grande proportion de participants membres de minorités visibles que de participants faisant partie du groupe témoin s'abstiennent de poser leur candidature aux concours destinés à donner des promotions parce qu'ils

Diagramme 5 : Fonctionnaires ayant occupé un poste intermédiaire d'un niveau supérieur -- Comparaison entre les membres de minorités visibles de l'échantillon et les fonctionnaires du groupe témoin



Fonctionnaires ayant occupé un poste intermédiaire d'un niveau supérieur

Diagramme 4 : Promotions obtenues au cours des sept dernières années -- Comparaison entre les membres de minorités visibles de l'échantillon et les fonctionnaires du groupe témoin

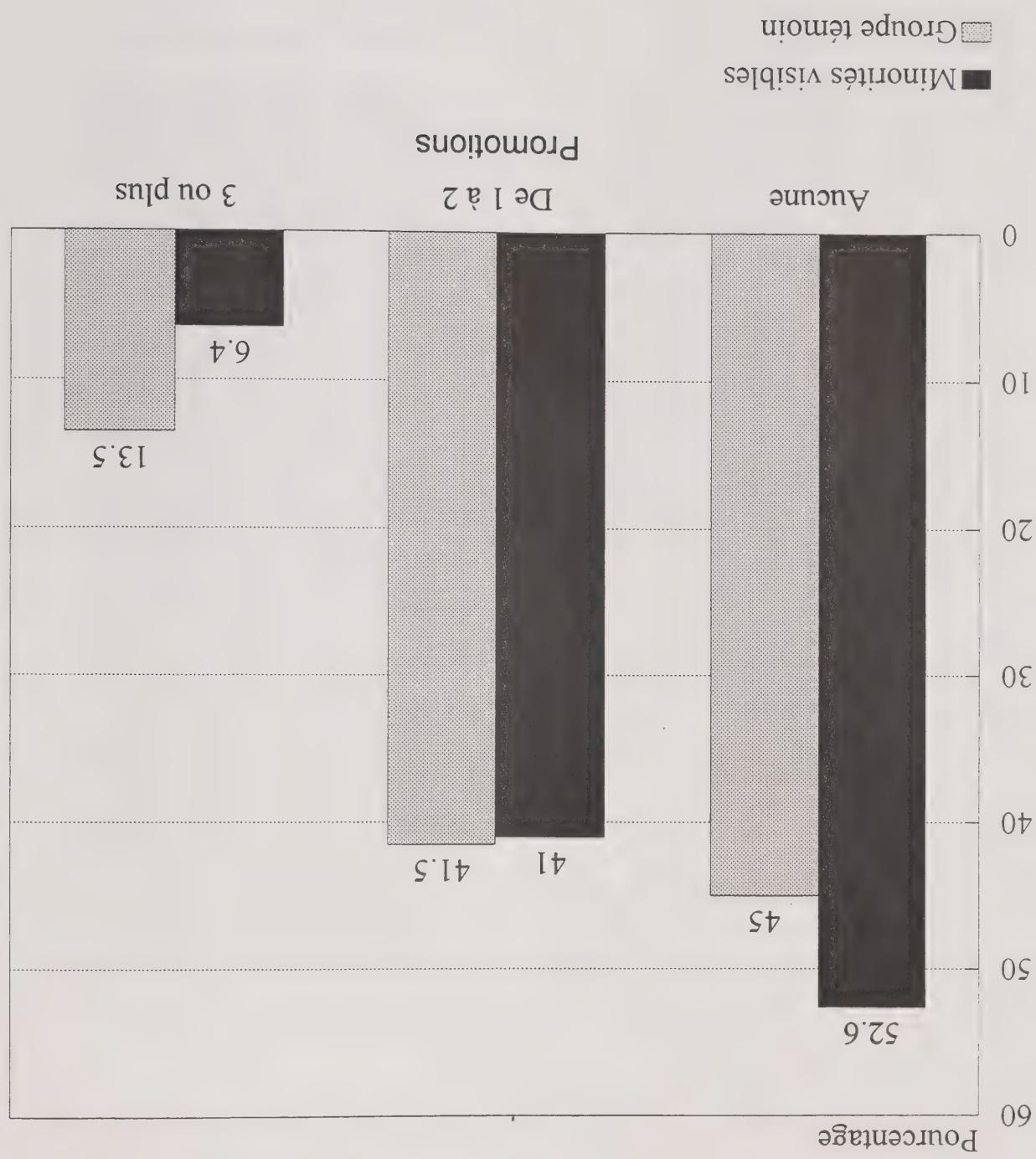
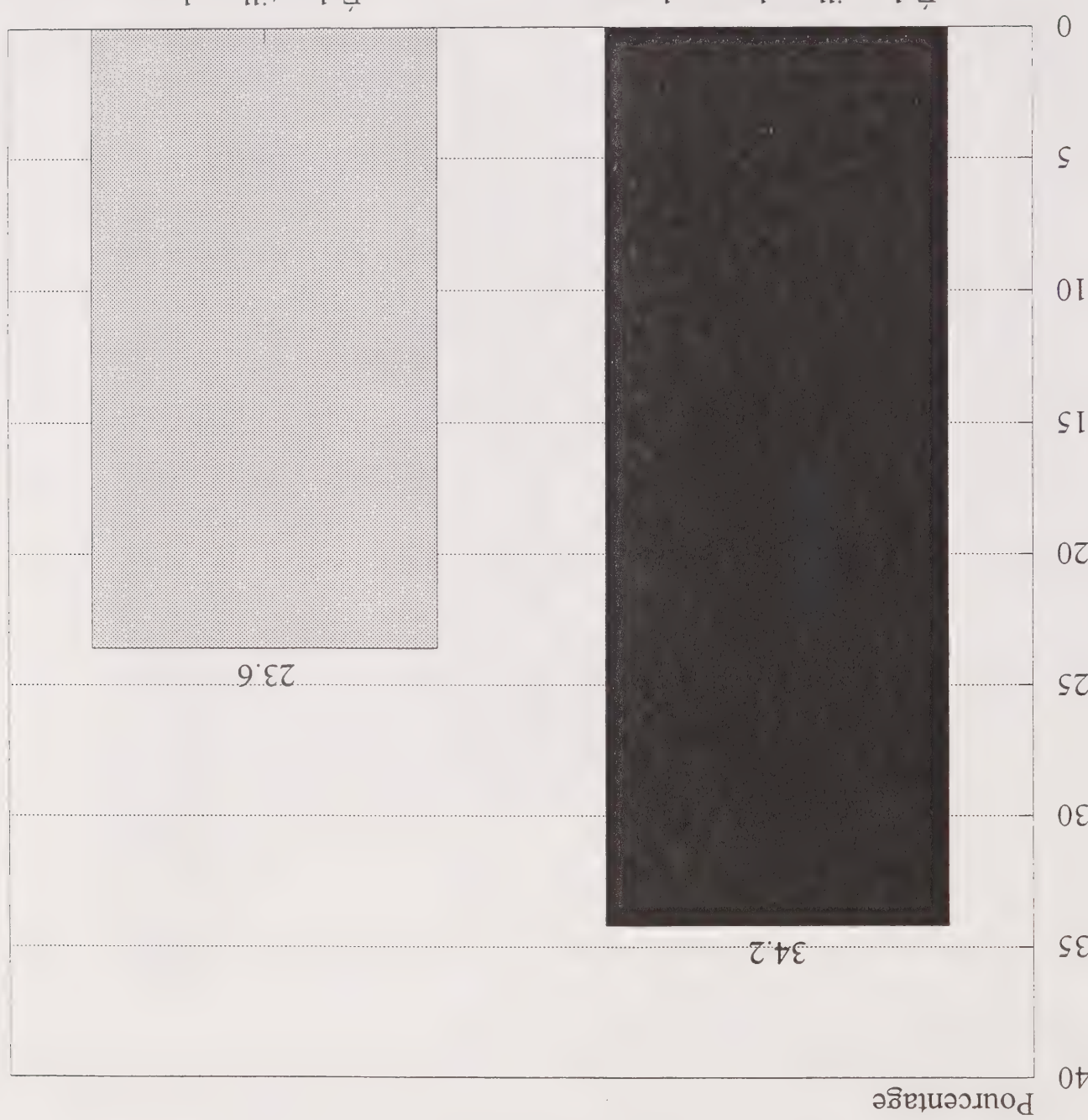


Diagramme 3 : Pourcentage des membres de minorités visibles et des fonctionnaires du groupe témoin qui occupent le même poste depuis leur entrée dans la fonction publique



Echantillon de membres de minorités visibles

Echantillon du groupe témoin

Fonctionnaires ayant toujours occupé le même poste

discussion : lorsqu'on a abordé la question, quelqu'un a demandé — et pas seulement par plaisanterie — si on était à la rubrique « humour »...

La conclusion générale, parmi les participants, est la suivante. Si les fonctionnaires membres de minorités visibles avaient été traités d'une manière juste et équitable, il ne serait pas nécessaire de prendre des mesures spéciales. En fait, on a cité plusieurs cas d'injustices et de harcèlement, tantôt subtils, tantôt relativement flagrants. Les participants jugent que les mécanismes établis dans la fonction publique pour l'étude des plaintes sont inefficaces.

Les trois cinquièmes des fonctionnaires membres de minorités visibles et la moitié de ceux faisant partie du groupe témoin croient, comme l'indique l'annexe 2, que les politiques sur l'équité en matière d'emploi et les droits de la personne rehausseraient la qualité du milieu de travail. En ce qui a trait à l'atmosphère générale, certains répondants membres de minorités visibles ont exprimé l'opinion qu'il existe d'une manière générale un manque de communication au chapitre de l'équité en matière d'emploi et que la résistance aux adaptations visant les fonctionnaires membres de minorités visibles est chose courante. D'après un observateur, la direction semble ouverte à l'idée et se montre chaleureuse, en privé; mais dans un contexte public, on oublie les minorités visibles — « on souffle le chaud et le froid », comme l'a dit quelqu'un. Cette personne pense qu'il existe bien des stéréotypes et que cela entraîne une incompréhension des minorités visibles. Cela résume de nombreuses observations reçues de différents secteurs.

4.13 Promotions

Le diagramme 3 indique la proportion de fonctionnaires membres de minorités visibles qui occupaient le même poste depuis leur entrée en fonction, par rapport au groupe témoin. Dans le premier cas, plus du tiers des employés occupaient le même poste qu'au moment de leur recrutement, tandis que la proportion est seulement du quart pour les membres du groupe témoin. Précisons que les fonctionnaires membres de minorités visibles étaient dans la fonction publique depuis un peu moins longtemps que les autres, mais sans doute pas au point où cela expliquerait en entier cet écart. Le diagramme 4 montre que le pourcentage de participants ayant obtenu trois promotions ou davantage au cours des sept dernières années était plus de deux fois élevé dans le groupe témoin que parmi les participants membres de minorités visibles. Durant la même période, un pourcentage plus élevé de fonctionnaires faisant partie du groupe témoin avaient bénéficié de mutations ou d'affectations latérales; et quand ce n'avait pas été le cas, c'était le plus souvent par choix. On observe le même phénomène dans le cas des postes intérimaires d'un niveau supérieur; plus des trois quarts des fonctionnaires du groupe témoin avaient eu de telles occasions, contre moins des trois cinquièmes pour le groupe « minorités visibles », comme l'indique le diagramme 5. Dans les deux groupes, le même nombre environ de fonctionnaires avaient posé leur candidature à des concours pendant les sept dernières années.

La part des possibilités de promotion a semble être le grand sujet de préoccupation pour presque tous les fonctionnaires membres de minorités visibles ayant participé aux groupes de discussion. On s'entendait en général pour dire que les employés membres de minorités visibles se butent à

auxquels échouent « des personnes dont on estime pourtant qu'elles remplissent leurs fonctions avec une grande compétence », selon un gestionnaire supérieur expérimenté. On estime que ces épreuves, et d'autres aussi, sont de nature trop générale — autrement dit, qu'elles sont fondées dans une trop grande mesure sur les connaissances générales plutôt que sur les connaissances directement nécessaires pour remplir les postes en cause. On a le sentiment, pour reprendre les mots d'un participant, que « l'examen portant sur la compétence générale pose problème — il y a des gens qui n'obtiennent pas la bonne note ».

On a également souligné un problème au chapitre des équivalences : la détermination de l'équivalence de titres de compétence acquis à l'étranger prend trop de temps, et bon nombre des personnes qui jouent un rôle dans le processus d'évaluation ne savent pas comment évaluer ces titres de compétence.

4.11 Qualités personnelles

Parmi les différents aspects du recrutement, c'est sans doute celui des « qualités personnelles » qui a été évoqué le plus souvent par les participants membres de minorités visibles. Ce critère peut constituer l'un des éléments déterminants dans les concours. Or, on le tient pour purement subjectif. Il porte notamment sur des considérations qui tiennent à l'existence d'« atomes crochus » entre le gestionnaire et un candidat choisi à l'avance, qui jouit dès lors d'un avantage automatique. Certaines des personnes ayant participé aux groupes de discussion ont cité quelques cas de candidats membres de minorités visibles qui ont été informés qu'ils avaient perdu des concours par un seul point, au chapitre des « qualités personnelles ».

4.12 Milieu de travail

Les participants membres de minorités visibles et les fonctionnaires faisant partie du groupe témoin avaient des opinions légèrement divergentes sur les conditions de travail dans la fonction publique. Parmi les personnes ayant rempli nos questionnaires, les deux groupes reconnaissaient à une majorité de deux tiers que les conditions de travail dans la fonction publique ne favorisent pas beaucoup une production ou des accomplissements supérieurs. Toutefois, les participants membres de minorités visibles étaient deux fois plus nombreux que ceux du groupe témoin à estimer que les conditions de travail sont une source de discrimination envers les employés membres de minorités visibles ou qu'elles leur créent des obstacles.

Une chose qui est frappante, dans le cas des idées exprimées par les fonctionnaires membres de minorités visibles, c'est qu'ils ont fait spontanément état d'un climat négatif et qu'ils avaient un vif désir d'en parler. Les membres de minorités visibles qui ont rempli les questionnaires nous ont également fait de nombreuses observations par écrit à ce sujet.

Au chapitre des mesures visant à garantir un traitement juste et équitable aux fonctionnaires membres de minorités visibles, une remarque très révélatrice a été faite dans un groupe de

4.9 Élimination de candidats à la présélection

La très grande majorité des participants membres de minorités visibles semblaient d'avis que l'expérience et les titres de compétence acquis à l'étranger sont sous-évalués. Certains participants de ce groupe nous ont dit, aussi, que le nom de la personne peut jouer un rôle; aussi ont-ils jugé opportun de modifier leur nom « à consonance étrangère » afin d'être au moins retenus pour une entrevue. On a dit également que l'accent est utilisé comme prétexte pour éliminer à la présélection des candidats membres de minorités visibles, en invoquant le critère des « bonnes relations interpersonnelles ».

4.10 Sélection

Nous avons reçu des observations sur les aspects des mécanismes et procédures qui sont utilisés dans le cadre de la sélection et sont jugés nuisibles au recrutement de membres de minorités visibles.

Le rôle des liens familiaux et des réseaux d'amis

On nous a dit que les réseaux de « vieux amis » et de « nouvelles amies » (dont sont exclus dans la plupart des cas les membres de minorités visibles) constituent les véritables voies d'accès, puisque les conversations sur la pluie et le beau temps et les contacts sociaux jouent souvent un rôle déterminant dans les entrevues, et que le favoritisme règne (embauche du conjoint, de la compagne ou du compagnon, des enfants).

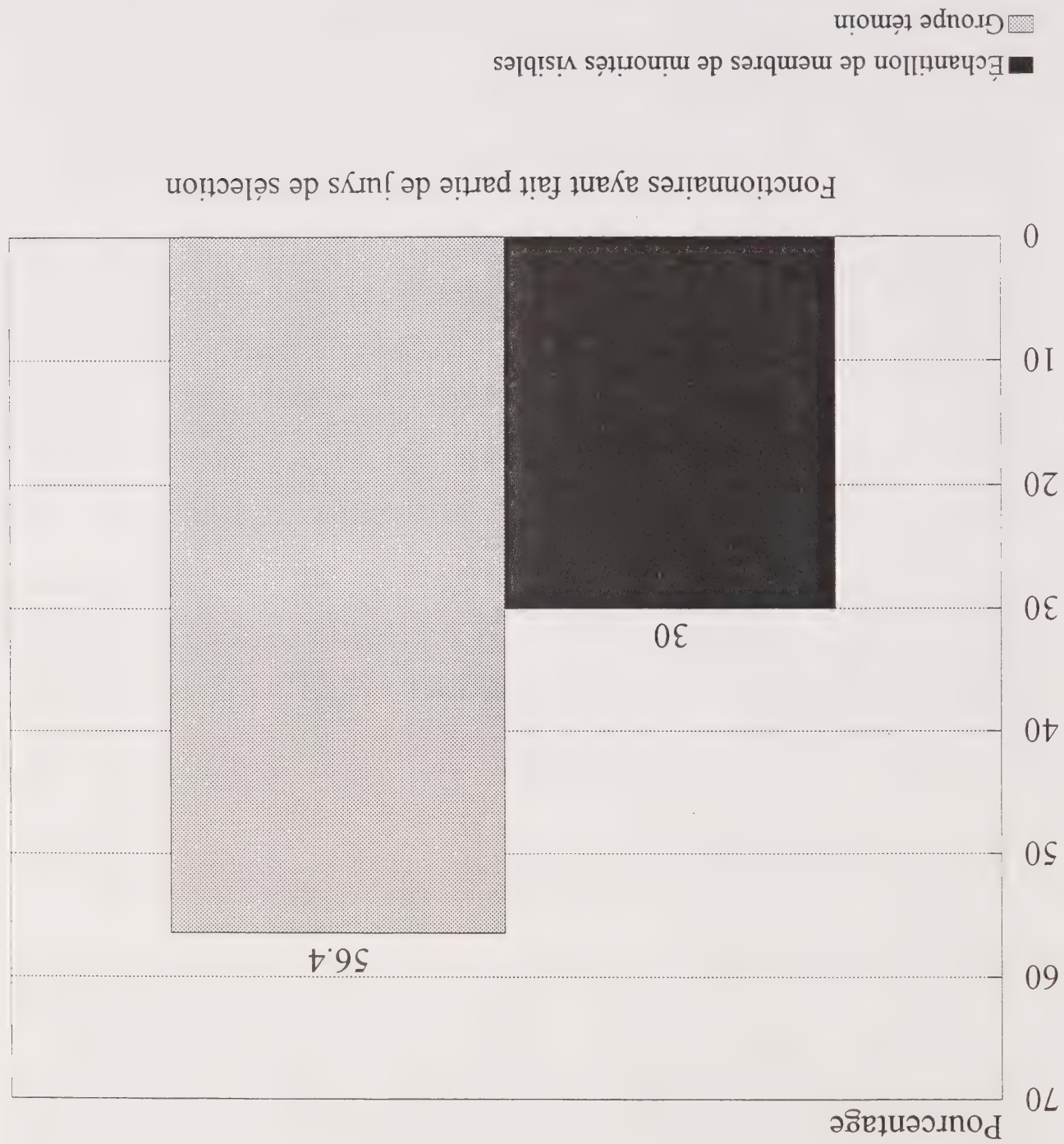
On a signalé, aussi, qu'une partie du recrutement s'effectue par le truchement d'agences, qui recrutent rarement des membres de minorités visibles.

Conditions de candidature et épreuves

Les participants ont parlé d'une augmentation des exigences compliquées dans le cas d'emplois dont les fonctions sont relativement simples; certains ont cru déceler un paradoxe : « plus le poste est d'un niveau hiérarchique élevé, moins précises sont les exigences ». Bref, les candidats ne faisant pas partie des minorités visibles semblent avoir à satisfaire à des critères moins rigoureux, pour des postes plus rémunérateurs et plus intéressants.

Beaucoup de participants membres de minorités visibles affirment que les épreuves imposées pour les emplois de premier échelon sont souvent empreintes de préjugés culturels. On a exprimé l'avis que des tests soi-disant objectifs (par exemple les tests de tri de courrier) peuvent donner lieu à une interprétation très subjective des réponses, qui a tendance à correspondre à la façon anglo-celte de faire les choses. Des doutes ont été exprimés quant à l'opportunité des jeux de rôle utilisés dans les « entrevues axées sur le comportement » : on a parfois reproché à cette méthode son caractère agressif et déplacé. D'une façon plus générale, des plaintes ont été formulées au sujet de l'administration de tests inadéquats au personnel de bureau et à d'autres employés, tests

**Diagramme 2 : Participation aux jurys de sélection :
 Comparaison entre les membres de minorités visibles de
 l'échantillon et les fonctionnaires du groupe témoin**



■ Échantillon de membres de minorités visibles
 ▨ Groupe témoin

chances que des personnes appartenant à ce groupe soient recrutées sont minimes.

En se rappelant leur entrevue d'emploi, les membres des minorités visibles ont été deux fois plus nombreux (en pourcentage) que les membres du groupe témoin se souvenant de leur entrevue à dire qu'on leur avait posé des questions sans lien avec le poste. On a dit aussi que le processus de concours en vigueur dans la fonction publique fédérale est étranger à bien des membres de minorités visibles. On semble mal comprendre le processus ainsi que le langage utilisé dans les descriptions de travail. Les participants ont soutenu que, d'une manière générale, les candidats des minorités visibles ont de bons résultats aux examens, mais éprouvent de nombreuses difficultés dans les autres volets, en particulier celui des « qualités personnelles », que l'on juge déterminant. Les ministères et organismes craignent, pense-t-on, qu'une promotion active du recrutement de membres de minorités visibles n'ait un effet boomerang — il s'agirait d'un des principaux facteurs dissuasifs à ce chapitre.

4.8 Composition des jurys de sélection

Les fonctionnaires qui ont participé à l'étude ont également parlé de la composition des jurys de sélection. La proportion des participants membres de minorités visibles qui avaient déjà fait partie d'un jury de sélection était environ deux fois moins grande que la proportion des fonctionnaires du groupe témoin ayant une expérience comparable (voir le diagramme 2). Plusieurs participants faisant partie de minorités visibles ont fait les observations suivantes :

- comme la composition de ces jurys ne correspond pas à la diversité de la population active, il leur manque l'« éducation culturelle » qui leur permettrait de saisir les antécédents, le langage non verbal (et notamment le langage du corps) des candidats immigrés et membres de minorités visibles;

- souvent, les jurys de sélection sont « télécommandés » par des cadres supérieurs; ou encore, lorsque les choses ne tournent pas comme prévu, on modifie les résultats ou on annule le concours.

En résumé, les participants membres de minorités visibles considéraient que la plupart des concours sont « bidon » ou sont « frauduleux » — ils croyaient que les candidats avaient été choisis à l'avance. En outre, on a signalé que, étant donné le petit nombre de cadres membres de minorités visibles, ils font rarement partie des jurys de sélection.

- le problème des équivalences des titres de compétence étrangers et la tendance à la diplomatie;
- la tenue présumée de concours bidons ou truqués.

Un large segment de l'ensemble des fonctionnaires nous a fait part d'une impression de népotisme et de favoritisme bureaucratique. Cela crée un environnement dans lequel les minorités visibles, qui traditionnellement ne font pas partie des cercles influents, éprouvent plus de difficultés à se faire valoir.

Le manque de formation interculturelle chez les responsables du recrutement se fait sentir, ont fait valoir les participants, non dans le processus de recrutement lui-même, mais dans les obstacles suscités par leur attitude négative à l'égard des candidats membres de minorités visibles. Le problème des équivalences découle de la sous-estimation de l'expérience et des titres de compétence acquis à l'étranger. Il existe aussi, chez les responsables du recrutement, une attitude rigide en matière d'exigences scolaires à l'égard des « parcours non orthodoxes », pour reprendre l'expression utilisée par un participant : on s'intéresse aux diplômes, plutôt que de tenir compte du fait que le candidat a suivi des cours ne conduisant pas nécessairement à l'obtention d'un diplôme.

Voici d'autres facteurs mentionnés par des membres des groupes de discussion :

- le style de gestion des cadres supérieurs de la fonction publique qui n'accordent pas d'importance à l'équité en matière d'emploi;
- les obstacles suscités par la culture organisationnelle, telle la crainte que, étant donné la rareté des ressources, les gestionnaires ne peuvent courir le risque de choisir des candidats des minorités visibles;
- le fait que les gestionnaires connaissent mal le programme de mesures spéciales;
- la nécessité d'une plus grande flexibilité en matière de recrutement;
- l'effet négatif de la politique sur les langues officielles aux échelons supérieurs, étant donné que l'accès à la formation linguistique est limité.

4.7 Procédure d'engagement

Un certain nombre d'observations ont été faites au sujet de la procédure d'engagement en tant que telle, notamment au chapitre des rapports entre les responsables du recrutement et les personnes recrutées. Selon des participants, les responsables du recrutement cherchent des personnes ayant une mentalité semblable à la leur (nous avons fait état de ce phénomène un peu plus haut) et, comme peu de membres des minorités visibles prennent part à la procédure d'engagement, les

- la nature des fonctions exercées au sein de la fonction publique, qui pour certains groupes risquent de ne pas constituer un défi suffisamment intéressant;
- la concurrence du secteur privé, qui a pris conscience de la valeur des compétences que possèdent les membres des minorités visibles;
- le fait que certains membres de minorités visibles cherchent du travail dans des domaines très spécialisés et sont concentrés dans certaines professions — cela a une incidence sur la composition de la population active disponible;
- l'existence, chez certains groupes appartenant aux minorités visibles, de tendances « culturelles » favorisant l'intérêt pour certaines professions (par exemple, les professions libérales);
- le fait qu'on estime que l'État fédéral ne déclare pas d'une manière systématique (par exemple, dans les annonces) qu'il respecte le principe de l'équité en matière d'emploi;
- le fait que, dans certains ministères, la plupart des emplois sont offerts à des endroits où les minorités visibles sont peu nombreuses.

4.6 Recrutement

Les participants ont soulevé plusieurs questions ayant trait au recrutement en tant que tel. En voici quelques-unes :

- l'absence d'un engagement clair et public envers l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles (alors qu'un protocole d'entente a été conclu dans le cas des Autochtones);
- la faiblesse des stratégies de recrutement, soit le fait qu'on recrute peu auprès des universités et qu'on a très peu recours au réseau Internet pour annoncer les postes à pourvoir et les concours;
- le fait qu'on axe le recrutement presque uniquement sur les nominations pour une période déterminée;
- l'impact limité et sélectif du système d'information reposant sur le « bouche à oreille »;
- le fait que les gestionnaires ont tendance à recruter des personnes qui leur ressemblent, en qui « ils peuvent avoir confiance » et que, dit-on, ils modifient les conditions de candidature de manière à les adapter à certains candidats;
- le manque de formation interculturelle chez les responsables du recrutement;

d'un programme d'équité en matière d'emploi destiné à aider les minorités visibles, et l'on ne croit pas tellement à l'existence d'un véritable engagement aux niveaux hiérarchiques supérieurs. Des participants membres de minorités visibles ont en fait exprimé leur scepticisme quant aux éventuels résultats concrets que pourrait avoir la présente étude.

4.3 Accès à l'information sur les emplois

La plupart des participants ont l'impression qu'il n'existe presque aucune information officielle accessible au sujet des emplois auxquels pourraient postuler des candidats ne faisant pas déjà partie de la fonction publique. Le réseau de connaissances ou d'amis est considéré comme la principale source d'information efficace; or, les membres des minorités visibles susceptibles de poser leur candidature tendent à en être exclus. À l'appui de cette opinion, il est ressorti des questionnaires qu'un pourcentage plus élevé de participants membres de minorités visibles (par rapport aux membres du groupe témoin) avaient obtenu de l'information sur l'emploi par des annonces. Le pourcentage de personnes ayant obtenu de l'information sur l'emploi par le bouche-à-oreille était plus élevé dans le groupe témoin — cela indique l'importance des réseaux de parents et d'amis. En résumé, l'information sur les emplois ne paraît pas autant disponible ou accessible aux candidats potentiels qui sont membres de minorités visibles qu'aux autres, notamment en raison du fait que les postes à doter sont peu annoncés dans les médias, voire ne le sont pas du tout.

4.4 Absence d'obligation de rendre compte

Une forte proportion des participants membres de minorités visibles estime que le programme d'équité en matière d'emploi n'existe que pour la forme, et qu'on n'en voit pas les résultats concrets. L'équité en matière d'emploi, on en parle, mais on ne la met pas en œuvre : « Ce n'est que du vent ». Ces observateurs en concluent que l'application du programme d'équité en matière d'emploi devrait être surveillée par un organisme externe — un organisme indépendant qui soit responsable devant le Parlement*. De nombreux participants estiment qu'il y aurait lieu d'instituer un régime rigoureux de reddition de comptes, afin de garantir la mise en œuvre active et rapide de la politique.

4.5 Offre sur le marché du travail

Les participants aux groupes de discussion ont relevé un certain nombre de facteurs qui influent sur le côté « offre » du marché du travail, en ce qui a trait aux minorités visibles et à leur présence dans la fonction publique. En voici quelques-uns :

* La nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, entrée en vigueur en octobre 1996, s'applique tant aux employés de la fonction publique qu'à ceux du secteur privé relevant de la sphère de compétence fédérale. Elle confère à la Commission canadienne des droits de la personne le pouvoir de veiller à la mise en œuvre de la Loi en procédant à des vérifications de conformité.

On pourrait dire qu'une espèce de sous-thème se manifeste à ce chapitre, soit l'impression que ce tout ce qui est fait dans ce domaine relève du symbolique. Or, on fait valoir que, pour reprendre les mots d'un participant, « la pire forme de racisme, c'est l'action symbolique ». On juge que les ministères et les organismes ne s'intéressent habituellement qu'aux nombres globaux, et que souvent, dans l'établissement d'objectifs, ils considèrent le minimum comme un maximum. En d'autres termes, le plancher devient le plafond.

L'engagement de la direction constitue pour les participants un facteur essentiel. Chez les fonctionnaires membres de minorités visibles ayant participé à l'étude, on a souvent, aussi, le sentiment d'un manque de vision de la part d'administrateurs qui craignent le changement et n'ont pas la volonté de modifier le cours des choses. On dit aussi que les cadres de la fonction publique fédérale ne disposent pas des moyens nécessaires pour défendre le programme d'équité en matière d'emploi.

Il semble par ailleurs que les membres des minorités visibles ne faisant pas partie de la fonction publique soient peu incités à y entrer, par suite des « histoires d'horreur » diffusées par les fonctionnaires membres de minorités visibles. Ce phénomène est peut-être relié à des choix d'origine « culturelle » effectués par certaines communautés appartenant aux minorités visibles, dans lesquelles, en raison soit d'orientations traditionnelles, soit des mauvaises expériences vécues par des personnes plus âgées, il existe une antipathie générale envers l'État et une préférence pour les professions libérales ou le commerce. On s'accorde aussi pour dire que les salaires relativement faibles payés par la fonction publique par rapport au secteur privé, dans le domaine de la programmation informatique par exemple, jouent un rôle important au niveau du recrutement.

Incidence des compressions d'effectifs

On reconnaît d'une façon claire l'incidence des compressions d'effectifs. Les participants semblaient bien au fait des conséquences, sur le programme d'équité en matière d'emploi, du gel actuel du recrutement de fonctionnaires pour des postes de durée indéterminée, et de la perte de la sécurité d'emploi à long terme dans la fonction publique. Et les participants aux groupes de discussion ont indiqué que la proportion élevée des emplois de bureau dans les recrutements a un effet dissuasif pour la crème des diplômés universitaires membres de minorités visibles.

Image et climat

L'image générale de la fonction publique fédérale constitue un autre facteur sur lequel ont insisté les participants aux groupes de discussion. On considère le dénigrement de la fonction publique par les politiciens et les médias comme l'une des principales causes de la baisse du prestige (déjà faible) dont jouissent les emplois de la fonction publique.

On a fait allusion, aussi, au climat qui existerait à l'égard des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. On a l'impression que la culture de l'institution ne favorise pas l'application

CHAPITRE QUATRE

Le point de vue des employés

4.1 Introduction

Dans le présent chapitre, nous présentons le point de vue exprimé par les fonctionnaires membres de minorités visibles et par ceux faisant partie du groupe témoin, dans le cadre des questionnaires et des groupes de discussion.

4.2 Analyse conjoncturelle

Nous avons demandé aux personnes qui participaient aux groupes de discussion et à celles qui ont présenté des observations par écrit de dire ce qui, à leur avis, pouvait expliquer l'écart entre le taux de disponibilité des membres de minorités visibles dans la population active canadienne et la représentation de ces minorités dans la fonction publique fédérale. Cela nous a permis d'obtenir une espèce d'« analyse conjoncturelle » des facteurs déterminants possibles. Nous présentons ci-après, d'une manière sommaire, un certain nombre d'explications d'une nature générale ou contextuelle.

Les fonctionnaires membres de minorités visibles : des agents de changement

Les participants estimaient que l'administration publique doit « intégrer le changement » dans son fonctionnement. Plusieurs participants ont souligné l'avantage stratégique que procurerait le fait de considérer les fonctionnaires membres de minorités visibles comme un élément de la solution à la « crise » à laquelle fait face la fonction publique : on y voit l'occasion d'accroître la diversité d'expériences et de points de vue susceptibles d'avoir une influence sur la formulation des politiques et l'exécution des programmes au Canada. On insiste sur le fait que « le Canada compte des gens qui viennent de toutes les régions du monde ». Par conséquent, les fonctionnaires seront mieux en mesure de servir les citoyens d'origines diverses, s'ils tirent parti de ce réservoir de talents et d'expérience dont l'État dispose.

Désenchantement

L'un des thèmes marquants, dans les observations faites par les participants membres de minorités visibles, c'est le désenchantement exprimé à l'égard du programme d'équité en matière d'emploi. On a le sentiment, sur la question des minorités visibles, que malgré toutes les études effectuées, tous les plans annoncés, il n'y a eu presque aucun progrès pendant les 12 années qui se sont écoulées depuis la publication du rapport *L'égalité, ça presse!* et du rapport de la Commission Abella, *Égalité en matière d'emploi*.

Sommaire : Chapitre 3

Politiques et pratiques d'engagement

Dans ce chapitre, on examine les systèmes d'emploi au sein de la fonction publique ainsi que leurs incidences possibles quant à l'engagement et à l'avancement des membres de minorités visibles.

- Les systèmes d'emploi en vigueur dans la fonction publique sont complexes et souvent rigides. Leur transparence n'est pas suffisante pour qu'il soit possible de démontrer le respect des principes de l'équité en matière d'emploi.

- Si les gestionnaires faisaient preuve d'une plus grande flexibilité, cela pourrait accroître les chances des membres de minorités visibles; mais il faut aussi que les gestionnaires soient clairement tenus de rendre compte des résultats obtenus.

- Les systèmes d'emploi — en particulier les exigences de poste et les processus d'évaluation des candidats — doivent être clairs, justes et aussi objectifs que possible. Les zones de sélection et les exigences relatives à l'admissibilité devraient être suffisamment larges pour favoriser la diversité des candidatures.

- Il convient de veiller à une large diffusion de l'information sur les possibilités d'emploi, de façon que tous les candidats intéressés puissent poser leur candidature.

- Les gestionnaires devraient faire preuve d'imagination pour chercher des façons de favoriser la diffusion de l'information sur les emplois aux membres de minorités visibles, et ils devraient vérifier les résultats obtenus.

- Toutes les mesures adoptées devraient renforcer l'application du principe du mérite, afin que personne ne puisse avoir l'impression qu'on recrute des candidats ne possédant pas les titres et qualités requis.

même temps veiller à ce que le système demeure transparent et à ce que les gestionnaires soient tenus de répondre de leurs décisions. Malgré la difficulté de la tâche, il serait utile d'examiner les politiques existantes sous cet angle.

Voici quelques domaines dans lesquels nous estimons que des actions s'imposent :

- Il conviendrait peut-être de clarifier et de resserrer certaines politiques qui s'avèrent trop vagues; par exemple, les cas où il est indiqué que des exceptions sont possibles si « l'intérêt de la fonction publique [était] ainsi mieux servi ».

- Il faudrait veiller à l'établissement de mécanismes favorisant l'élargissement de la base de recrutement, et faire en sorte que les membres de minorités visibles aient accès aux nominations intérieures et aux occasions de perfectionnement.

- Il serait extrêmement souhaitable d'établir un système permettant de contrôler tous les volets du recrutement, de la sélection et des promotions. La fonction publique serait ainsi en mesure de déterminer d'une manière plus précise les aspects qui préoccupent les minorités visibles, et de maîtriser la situation à mesure qu'elle évolue. Il conviendrait notamment de surveiller l'exercice des pouvoirs discrétionnaires afin de déceler rapidement tout effet défavorable, à tous les niveaux du processus de dotation.

- Il faut veiller à l'application des principes de l'équité en matière d'emploi et des politiques relatives au harcèlement racial, en surveiller les résultats et élaborer un mécanisme de reddition de comptes dans ces domaines. La formation du personnel — en particulier des gestionnaires responsables de la dotation — est indispensable si l'on veut qu'il soit en mesure d'appliquer d'une manière efficace et équitable les dispositions relevant de l'équité en matière d'emploi.

- Finalement, l'administration publique doit indiquer clairement à tous les employés qu'elle entend prendre les mesures nécessaires à la juste représentation des minorités visibles au sein des effectifs, à tous les niveaux de l'institution. Cela suppose l'existence d'une volonté à cet égard aux plus hauts niveaux hiérarchiques. Par ailleurs, les gestionnaires doivent savoir qu'il leur incombe de veiller à la mise en œuvre concrète des politiques relatives à l'équité en matière d'emploi et qu'ils auront des comptes à rendre à ce chapitre.

accentue ainsi l'« hostilité » du milieu de travail. Il existe, pensent-ils, de meilleures façons d'effectuer les compressions, comme les départs volontaires et l'attrition. La plupart des employés membres de minorités visibles qui faisaient partie des groupes de discussion croyaient que le recours à la règle de l'ordre inverse de mérite ne leur serait pas défavorable. Il serait sans doute opportun, malgré tout, d'examiner les méthodes utilisées pour réaliser la compression des effectifs, afin de déterminer celles qui ont le moins d'effets défavorables pour les groupes sous-représentés, notamment les minorités visibles.

3.12 Équité en matière d'emploi

Il est question de l'équité en matière d'emploi dans tous les documents traitant de la dotation. Par exemple, au chapitre 5 des *Renseignements sur la dotation*, on précise que diverses circonstances « peuvent justifier le recours au recrutement externe », notamment « lorsqu'on désire promouvoir l'équité en matière d'emploi ». Et dans le même chapitre, on trouve le passage suivant : « La CFP recrute activement des membres des groupes sous-représentés ». Malgré cela, les cadres supérieurs avec qui nous avons eu des entretiens et les participants aux groupes de discussion ont insisté sur le fait que l'on n'utilise pas ces clauses d'une façon avantageuse pour les minorités visibles.

3.13 Politique relative au harcèlement et mesures d'adaptation

Les employés ont indiqué que ces politiques ont influé d'une manière positive sur le milieu de travail. Ils ont déclaré aussi, par contre, qu'elles ne sont pas encore appliquées d'une manière systématique et que les membres de minorités visibles craignent de recourir au processus de la plainte, par peur d'éventuelles représailles. Les gestionnaires ne reçoivent pas tous la même formation dans ces domaines, et ils ne sont pas tenus de rendre compte des résultats obtenus. Certains participants estiment que la politique de « tolérance zéro » en matière de harcèlement n'est pas appliquée.

3.14 Domaines d'intervention

Toute politique écrite est susceptible d'être critiquée et améliorée, et les lignes directrices établies par la CFP en matière de dotation ne font pas exception à la règle. La principale préoccupation, pour le sujet qui nous occupe, concerne plutôt l'application de ces lignes directrices. Les participants aux groupes de discussion ont exprimé l'opinion qu'un des grands problèmes tient au fait que la direction n'a pas vraiment la volonté d'effectuer les changements qui garantiraient une représentation équitable des minorités visibles dans la fonction publique, à tous les niveaux hiérarchiques. Un engagement véritable se traduit par des changements véritables. S'il n'existe pas, on ne saurait s'attendre à des résultats tangibles et cohérents.

Ce qui semble nécessaire, c'est la recherche d'un juste équilibre entre la flexibilité et l'obligation de rendre compte. Les politiques relatives au recrutement, à la dotation et aux promotions doivent être revêues de la flexibilité qui permettra aux gestionnaires de faire en sorte que les candidats membres de minorités visibles qui sont qualifiés aient accès aux postes à pourvoir, mais il faut en

et d'autre part les mutations, auxquelles on a souvent recours pour donner à des employés une expérience supplémentaire ou encore pour enrichir leurs tâches.

Si le gestionnaire est d'avis qu'il n'est pas dans l'intérêt de la fonction publique de tenir un concours et qu'il est convaincu que le titulaire est le mieux qualifié, il peut nommer pour une durée indéterminée une personne nommée pour une période déterminée (*ibid.* : 4-8).

Aux termes de la politique, « les mutations ne constituent pas des nominations effectuées par la CFP ou sous son autorité et ne sont pas soumises aux mêmes exigences de procédure que les nominations ».

Ces deux lignes directrices devraient être examinées de près, car elles risquent d'avoir des effets défavorables pour les minorités visibles.

3.10 Dotation des postes du groupe de la direction

Dans le compte rendu de la réunion du Comité consultatif des chefs de la dotation datée du 16 mars 1995, sous la rubrique consacrée aux changements relatifs à la dotation des postes du groupe de la direction, on lit ce qui suit : [TRADUCTION] « Pour l'entrée dans le groupe de la direction, la dotation se fera toujours après un avis, et ces concours seront normalement ouverts à tous les employés relevant de la CFP... ». Étant donné le nombre extrêmement faible de cadres supérieurs membres de minorités visibles, il n'y a pas de masse critique et il y a moins de chances de les voir accéder aux niveaux supérieurs du groupe de la direction. Pour ces niveaux, l'affichage continuera à être encouragé et les concours seront normalement ouverts à tous les cadres du groupe de la direction, peu importe leur niveau. Toutefois, la nouvelle politique relative à la zone de sélection est suffisamment flexible pour permettre une adaptation en fonction des exigences du poste et de la disponibilité des candidats.

Il existe plusieurs sujets de préoccupation à cet égard. Les participants aux groupes de discussion ont indiqué que l'information touchant ces possibilités d'emploi n'est pas toujours mise à la disposition des minorités visibles. En outre, si la politique générale encourage un recrutement auprès d'un nombre varié de candidats potentiels, elle comporte par ailleurs des failles qui permettent aux gestionnaires de faire pratiquement tout ce qu'ils veulent.

3.11 Compression des effectifs et désignation des employés excédentaires

Aux termes de la politique régissant la compression des effectifs, « on se fonde sur le principe du mérite pour décider lequel ou laquelle des fonctionnaires touchés doit être déclaré excédentaire et mis en disponibilité » (*ibid.* : 3-10). Des lignes directrices connexes précisent que les décisions par lesquelles des employés sont déclarés excédentaires sont prises par ordre inverse de mérite (Salmond et Warrent, 1995 : 11). Il ressort des questionnaires et des entretiens que certains gestionnaires ont recours à la règle de l'ordre inverse de mérite, et d'autres non. Certains cadres estiment que ce processus ne fait qu'augmenter le chaos qui règne déjà dans leur ministère, et

Ces normes satisfont au critère de l'équité en matière d'emploi, et l'on devrait viser la cohérence pour tous les concours.

3.7 Tests

Il est impossible, dans le cadre du présent rapport, d'étudier la question des tests. Toutefois, les participants aux groupes de discussion ont signalé des problèmes liés aux différences culturelles et à la maîtrise des deux langues officielles, problèmes qui ont des effets défavorables sur les minorités visibles. Lors d'un entretien, un représentant de la CFP a indiqué que les tests sont validés sur le plan de leur rapport avec l'emploi, mais ne le sont pas d'une manière spécifique sur le plan des possibles effets défavorables pour les minorités visibles. Les études de validité sont fondées sur la désignation par le gestionnaire des « fonctions essentielles du poste » plutôt que sur des méthodes empiriques. On estime en effet que les gestionnaires sont les mieux placés pour effectuer cette évaluation. Il y aurait lieu de vérifier tous les résultats des tests pour voir s'ils n'ont pas d'effets défavorables pour les minorités visibles, et d'y éliminer, le cas échéant, tout préjugé culturel ou racial.

3.8 Rapport et suivi

On utilise le Rapport d'opération de dotation (ROD) pour évaluer l'utilisation des pouvoirs délégués de dotation, pour contrôler la dotation dans la fonction publique et pour préparer des rapports. Ce serait, vraisemblablement, le mécanisme de contrôle idéal au chapitre de l'équité en matière d'emploi, mais [TRADUCTION] « la CFP continue à avoir des doutes quant à la qualité des données relatives à la dotation » (compte rendu du Comité consultatif des chefs de la dotation, 1995).

3.9 Nominations intérieures et mutations

Selon la politique, « les fonctionnaires peuvent être choisis pour des situations intérieures sans ou suite à un concours. S'il y a concours, il n'est pas nécessaire de respecter les lignes directrices ministérielles concernant la zone de sélection » (Commission de la fonction publique, 1994 : 4-7). Les nominations intérieures constituent, selon les participants aux groupes de discussion, un instrument essentiel pour l'accès aux possibilités de promotions; elles donnent aux employés l'expérience qui est exigée, dans bien des cas, pour poser sa candidature à une promotion. Des employés ont également exprimé l'avis que seuls bénéficient de ces nominations un petit nombre de fonctionnaires, qui profitent des préférences des gestionnaires. Comme elles ne sont pas soumises au processus de concours et supposent des dérogations à certaines lignes directrices, il serait important qu'elles fassent l'objet de contrôles — il s'agit de garantir que ces pratiques ne défavorisent pas les minorités visibles.

Deux autres méthodes sont utilisées pour nommer des employés sans concours, soit d'une part la nomination à des postes de durée indéterminée d'employés nommés pour une période déterminée,

provenant de l'extérieur de la fonction publique est dans les meilleurs intérêts de la fonction publique » (*ibid.* : 4-4).

« Les personnes admissibles à une nomination prioritaire [...] doivent être nommées en priorité, avant toute autre personne (*ibid.* : 3-3) ». Dans une lettre aux chefs de la dotation datée du 15 septembre 1995, sous la rubrique relative au cas des personnes admissibles à une nomination prioritaire qui se portent candidates à des concours, il est écrit : [TRADUCTION] « Lorsque ces personnes sont jugées qualifiées, elles doivent être nommées, peu importe le rang auquel elles se sont classées dans le cadre des concours ». Selon les participants aux groupes de discussion, cela bénéficie rarement aux candidats de minorités visibles.

Les participants aux groupes de discussion n'estimaient pas, non plus, que les évaluations se font effectivement d'une façon objective dans le but de déterminer le meilleur candidat pour le poste. Un des problèmes discutés concerne le caractère subjectif de l'évaluation des « qualités personnelles ». La politique encourage également les gestionnaires à « prendre en compte des qualités reliées à des besoins futurs ». Il faudrait établir des méthodes rigoureuses pour l'application de ces deux critères afin de favoriser l'objectivité des résultats.

Les énoncés de politique indiquent que « les points de coupure peuvent revêtir une forme numérique ou narrative » et que « si on le juge à propos, on peut établir des points de coupure plus élevés » (*ibid.* : 20,21). Cette politique, formulée en termes vagues, confère un pouvoir trop discrétionnaire et permet les décisions subjectives, ce qui, d'après les participants aux groupes de discussion, défavorise les membres de minorités visibles.

3.6 Jurys de sélection

Aux pages 20 et 21 du module relatif à la sélection, on lit ce qui suit : [TRADUCTION] « Le jury de sélection peut modifier les méthodes d'évaluation utilisées. [...] Et cela, que le gestionnaire concerné ait ou non autorité. Le jury de sélection ne peut modifier l'énoncé de qualités. Seul peut le faire le gestionnaire concerné. [...] Lorsqu'on juge qu'un candidat ne remplit pas une des conditions de candidature (par exemple, les qualités personnelles), il n'est pas nécessaire de faire l'évaluation des autres facteurs ». Il conviendrait peut-être de scruter ces pratiques afin d'éliminer les risques d'incidences négatives pour les minorités visibles, et d'accentuer la transparence des critères selon lesquels les candidats sont évalués.

Sur le plan positif, les gestionnaires reçoivent les directives suivantes :

- les critères d'évaluation doivent être décrits en termes de comportement;
- les outils d'évaluation doivent être reliés au poste;
- dans la préparation du guide de cotation, la description de travail, l'énoncé de qualités et le guide de cotation doivent être adaptés les uns aux autres.

gestionnaires s'enquîrent, auprès de quelques collègues, au sujet des réalisations antérieures et de l'expérience des candidats possibles, avant le processus de sélection);

- l'appartenance à un groupe désigné n'est pas prise en considération d'une manière habituelle.

Il y a lieu d'examiner toutes ces pratiques, et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. On considère que les gestionnaires sont la « meilleure source d'information » pour déterminer les qualités essentielles exigées par un poste. Comme les données empiriques sont plus convaincantes que l'évaluation subjective, il peut s'avérer opportun de combiner l'évaluation faite par le gestionnaire à de telles données — par exemple, les qualités essentielles exigées dans le cas de postes comparables.

La question des équivalences est traitée dans le manuel de politiques (*ibid.* : 25) : « L'utilisation d'alternatives aux niveaux d'études est à la discrétion du ou de la gestionnaire ». Selon les participants aux groupes de discussion, les gestionnaires ne se prévalent pas de cette possibilité. Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* dispose : « En fixant ces critères, la Commission peut établir des différences pour les groupes de personnes défavorisées ». Or, selon les participants aux groupes de discussion, cette disposition n'est pas appliquée par les gestionnaires; et, chose plus importante, il pourrait être opportun de la repenser ou de la reformuler. Il est important qu'aucun volet de la politique ne contribue à l'impression que les membres des groupes désignés sont moins qualifiés que les autres — cette crainte a été exprimée par les membres de minorités visibles.

En ce qui a trait au groupe de la direction, le compte rendu des réunions du Comité consultatif des chefs de la dotation daté du 16 mars 1995 indique que l'évaluation est centrée sur les compétences générales énoncées dans le Profil des dirigeants et des gestionnaires de la fonction publique, élaboré en fonction des compétences auxquelles on attache une importance particulière dans l'actuel marché en transition, comme le leadership stratégique et la vision, les compétences au chapitre de la gestion des ressources humaines ainsi que la constitution et la gestion de partenariats et d'équipes internes. Des participants aux groupes de discussion ont exprimé l'avis que la définition de ces critères est problématique pour les membres de minorités visibles, dans la mesure où elle est conçue par la direction en termes très « américains » et a un fondement culturel. La « vision recherchée » ne tient pas compte des changements démographiques prévus pour les prochaines décennies.

3.5 Sélection

Il est difficile, surtout en cette période, de nommer à des postes de la fonction publique des candidats de l'extérieur. Ainsi, si le candidat qui s'est classé le premier dans un concours public n'appartient pas à la fonction publique, « on doit [...] déterminer si la nomination d'une personne

Les politiques liées aux méthodes de recrutement.

La politique autorise la CFP à « recrute[r] activement des membres des groupes sous-représentés pour répondre aux besoins des ministères ». Les participants aux groupes de discussion ont toutefois dit penser que les choses ne se passent pas ainsi dans la pratique, du moins pour ce qui est du recrutement « actif ».

Le recrutement sans concours est possible « lorsque la CFP juge que l'intérêt de la fonction publique sera ainsi mieux servi » (Commission de la fonction publique, 1994 : 5-12). L'expression « l'intérêt de la fonction publique » est utilisée à titre de « clause limitative » dans l'énoncé de nombreuses politiques, mais on n'indique pas ce que cela signifie exactement ni par quels moyens l'État surveille le recours à ces « exceptions ». Il serait peut-être souhaitable de définir les termes chaque fois que c'est possible — par exemple, préciser que cette clause peut être utilisée pour la nomination de membres des groupes désignés dans le cadre des programmes d'équité en matière d'emploi — et également de vérifier que ces nominations n'ont pas de répercussions défavorables pour les minorités visibles.

La politique encourage l'affichage d'avis de concours « facilement accessibles »; toutefois, on peut se contenter d'un seul emplacement... par immeuble ou complexe. Il serait peut-être approprié de veiller à une meilleure diffusion des avis, car les participants aux groupes de discussion ont indiqué que l'obtention d'information sur les possibilités d'emplois constitue un problème.

3.4 Critères de sélection

La politique stipule que les qualités requises doivent correspondre au travail à effectuer. Par exemple, la politique précise :

- que l'énoncé de qualités sert de base à l'évaluation des candidats;
- que les méthodes d'évaluation comprennent les entrevues, les échantillons de travail antérieur, les mises en situation ou simulations, les tests écrits, les résultats des centres d'évaluation, les études de réalisations antérieures et l'expérience;
- qu'il incombe aux gestionnaires de faire en sorte que les jurys de sélection comptent des membres des groupes visés.

Les observations recueillies au moyen des entrevues et des groupes de discussion indiquent que la réalité est sans doute différente :

- les énoncés de qualités ne correspondent pas toujours aux fonctions essentielles du poste;
- l'évaluation n'est habituellement effectuée qu'au moyen des entrevues et des tests écrits. (Il ressort de nos entretiens avec des cadres supérieurs de la fonction publique que certains

- Mutations : Pouvoir à un poste, par exemple en mutant un employé à un autre poste afin qu'il acquière de l'expérience ou qu'il change de ministère. Dans ce cas, l'employé doit satisfaire aux exigences du poste.

Le processus de dotation de la fonction publique est régi par des politiques et procédures systématisées et institutionnalisées, énoncées dans des manuels de politiques et des directives. Il a tendance à être assez lourd, le personnel concerné devant remplir de nombreux documents — ce qui s'explique par le caractère très public de la fonction publique et par sa nature « politique ». Un contrôle central est assuré sur les règles, règlements et pratiques afférents au processus de dotation par la Commission de la fonction publique. Des efforts sont actuellement faits, toutefois, pour décentraliser le processus de dotation et déléguer des responsabilités à chaque ministère. La dotation des postes de cadres supérieurs continue cependant à relever entièrement de la CFP.

Observations

Le fait que la dotation est régie directement par un texte législatif et les règlements connexes tend à conférer une certaine rigidité au processus, même si la Loi comporte des dispositions qui autoriseraient une certaine flexibilité. Si la CFP entend déléguer des pouvoirs en matière de dotation et donner une plus grande souplesse aux systèmes existants, elle devra veiller à ce que, prises dans leur ensemble, les mesures mises en œuvre dans ce domaine n'entraînent pas d'effets défavorables pour les groupes désignés, en particulier les minorités visibles. En même temps, par souci de responsabilité devant le contribuable canadien, il lui faudrait mettre au point un mécanisme plus efficace de contrôle et de responsabilisation, afin de surveiller les incidences et l'efficacité des politiques de dotation.

3.3 Recrutement

Les membres des groupes de discussion avaient l'impression que l'information sur les possibilités d'emploi est insuffisante et que, pour bien des postes, les candidats sont choisis à l'avance. Selon la politique, il incombe aux gestionnaires de déterminer les critères géographiques, organisationnels et professionnels auxquels les employés doivent satisfaire pour pouvoir poser leur candidature. Le fait de limiter les zones de sélection peut aider les gestionnaires à restreindre le nombre de candidats, mais risque aussi, sans qu'on le veuille, d'entraver la diffusion de l'information sur l'emploi à tous les candidats, dont les membres de minorités visibles. Or, comme la représentation des employés membres de minorités visibles fait problème, ces politiques pourraient les défavoriser. Il conviendrait donc de les examiner pour déceler toute incidence défavorable. La zone minimale de sélection peut être élargie lorsqu'elle ne permet pas d'obtenir un nombre suffisant de candidats.

Étant donné les compressions d'effectifs dans la fonction publique, le recrutement externe s'est restreint. Le répertoire est maintenant fermé, sauf pour certains postes précis. Selon les participants aux groupes de discussion, cela risque d'avoir des effets négatifs pour les candidats des minorités visibles ne faisant pas partie de la fonction publique, et il faudrait sans doute étudier

- c) Sélection des options de dotation, à savoir choix entre deux types de concours :
- Les concours restreints
 - Les concours publics (qui peuvent être tenus pour pourvoir des postes de premier échelon, pour recruter des personnes ayant des habiletés spécifiques, ou encore pour le travail temporaire ou occasionnel).

Processus de dotation

Voici les principales étapes du processus de dotation :

- a) Préparation d'un avis de concours (ou d'une affiche); y sont indiquées la zone de sélection, la date limite, les conditions de candidature et la période d'emploi;
- b) Détermination des candidats qui satisfont aux exigences de la présélection;
- c) Décision du gestionnaire quant aux exigences relatives à une évaluation plus poussée : épreuve écrite, exercice de simulation, entrevue, vérification des références;
- d) Détermination par le gestionnaire des candidats qualifiés dont le nom devrait être inscrit sur une liste d'admissibilité, par ordre de mérite;
- e) Communication des résultats aux candidats;
- f) Autres conditions applicables, d'ordre médical ou relatives à la fiabilité et à la sécurité;
- g) Pour les nouveaux employés, période d'essai.

Autres nominations

- Les nominations sans concours sont possibles lorsque le gestionnaire estime que « l'intérêt de la fonction publique serait ainsi mieux servi ». Peuvent être rangés dans cette catégorie :
- Les nominations intérimaires : Pourvoir à un poste de niveau supérieur, pour une période temporaire.
 - Affectations et détachements : Pourvoir à un poste à titre temporaire.

3.2 La Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Selon la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), les nominations doivent être fondées sur le principe du mérite. L'objectif consiste dans l'existence, au service des Canadiens et des Canadiennes, d'une fonction publique hautement compétente, non partisane et représentative de la société canadienne.

Le système est conçu de façon à garantir que les pratiques suivies soient : justes — c'est-à-dire objectives, non empreintes de favoritisme, et favorisent un traitement juste; équitables — c'est-à-dire dire exemples d'obstacles; transparentes — c'est-à-dire, qu'elles garantissent des communications ouvertes.

Les principaux éléments du processus de dotation sont décrits ci-dessous.

Délégation de pouvoirs

La loi confère à la CFP le pouvoir de déléguer ses responsabilités en matière de dotation. La CFP délègue aux sous-ministres et aux directeurs d'organismes les pouvoirs de dotation; ces derniers les délèguent à leur tour aux gestionnaires. Font partie des décisions initiales des gestionnaires :

- La sélection des processus disponibles
- Le choix du nombre de postes vacants et du moment où ils le deviennent
- Les décisions relatives au moment où l'on pourvoit aux postes vacants, et au coût que cela entraîne
- La détermination du caractère permanent ou temporaire des postes
- La décision de procéder à une nomination ou bien d'offrir une mutation, une affectation ou un détachement (qui ne constituent pas des nominations).

Responsabilités préliminaires

Les responsabilités préliminaires attribuées aux gestionnaires comprennent les suivantes :

- a) Etablissement d'un énoncé de qualités écrites (qui comprend toujours les compétences linguistiques, et peut aussi porter sur l'instruction, les accréditations professionnelles, l'expérience, les connaissances, les compétences ou habiletés, les aptitudes et les qualités personnelles);
- b) Prise en compte des priorités selon lesquelles les gestionnaires doivent étudier en premier lieu la candidature de toutes les personnes ayant le statut de bénéficiaire de priorité. Si aucune personne ayant ce statut n'est nommée, le gestionnaire peut prendre une autre mesure de dotation;

CHAPITRE TROIS

Examen des politiques et pratiques d'engagement

3.1 Introduction

Nous avons entrepris l'examen des politiques écrites afin d'être certains de bien comprendre le processus de dotation en vigueur dans la fonction publique, et de nous assurer que les instruments utilisés dans le cadre de l'étude répondaient bien à la réalité de l'environnement. Cet examen s'est limité aux politiques, décrites dans le Manuel de dotation de la Commission de la fonction publique (CFP), qui régissent le recrutement et la sélection. Ces politiques ont une incidence directe sur l'engagement et les promotions, selon les candidats membres de minorités visibles, font problème.

En outre, nous avons examiné plusieurs formulaires de demande d'emploi, l'entente cadre sur la délégation de pouvoirs ainsi que des échantillons des épreuves auxquelles sont soumis les candidats à des postes de premier échelon. Nous n'avons pas vérifié les conventions collectives, mais nous avons examiné la convention cadre. Nous avons également reçu de l'information sur les politiques et les pratiques, qui nous a été fournie par les employés et les gestionnaires, dans le cadre des questionnaires et des entretiens.

Il n'était pas question de passer en revue les systèmes d'une manière exhaustive, car cela aurait débordé les cadres de la présente étude. C'est pourquoi notre examen n'a pas porté sur des éléments comme les descriptions de travail et les dossiers de la dotation. Par ailleurs, comme chaque ministère a ses propres directives en matière de dotation, reliées aux pouvoirs qui lui sont délégués, ces politiques ministérielles n'ont pas été étudiées. Finalement, nous ne disposons pas des données sur la mobilité qui nous auraient permis d'analyser l'effet des pratiques d'engagement sur les candidats membres de minorités visibles. Cet examen des politiques de dotation est, partant, d'une dimension limitée.

Les pratiques ayant cours dans la fonction publique en matière d'emploi procèdent d'un cadre très élaboré. Celui-ci revêt un caractère particulier du fait que les politiques et pratiques relatives à l'emploi sont régies par un texte bien précis, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, que viennent compléter le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* ainsi que plusieurs politiques et lignes directrices émanant de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

membres de minorités visibles; financement de la participation, aux conférences et aux congrès, d'un plus grand nombre de délégués membres de minorités visibles.

Sommaire : Chapitre 2 Analyse documentaire

Dans ce chapitre, on examine certaines tentatives faites par des organisations non gouvernementales et des ministères fédéraux en vue d'étudier la situation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. On y décrit les conclusions et les recommandations contenues dans ces études.

- Un certain nombre d'études ont fait état des difficultés auxquelles se heurtent les fonctionnaires membres de minorités visibles :
- Existence d'idées fausses au sujet de l'équité en matière d'emploi;
- Existence de stéréotypes et de préjugés à l'égard des minorités visibles;
- Manque d'engagement de la part de la haute direction;
- Démotivation;
- Rigidité des systèmes d'emploi;
- Exigences relatives aux langues officielles.
- Les principales recommandations de ces études concernaient :
- La nécessité pour les cadres supérieurs de jouer un rôle de chefs de file;
- La formation interculturelle;
- La représentation des membres de minorités visibles dans des activités clés de l'organisation;
- Les programmes de mentorat.
- La lenteur des changements institutionnels au sein de la fonction publique est un thème récurrent dans les études.

fonctionnaires ne faisant pas partie de ce groupe; d'organiser, à l'intention de tout le personnel, des conférences sur diverses cultures; d'informer les gestionnaires qu'il leur incombe de veiller à ce que le milieu de travail soit exempt de harcèlement; de mettre au point un programme relatif à l'équité; de faire en sorte, dans la mesure du possible, qu'une personne appartenant à un groupe à l'équité fasse partie des jurys de sélection; de veiller à ce que les nominations et les affectations intermédiaires soient réparties équitablement parmi l'ensemble du personnel, y compris les membres de minorités visibles.

Santé Canada

Le Comité consultatif des minorités visibles (CCMV) a été mis sur pied en 1991 au sein de Santé Canada. Son rôle consistait à conseiller le Ministère au sujet des pratiques relatives au recrutement, au maintien en fonction et à l'avancement des membres de minorités visibles. L'année suivante, le CCMV recommandait au Ministère, dans un rapport, de prendre les mesures suivantes : a) créer une Unité interculturelle qui serait chargée d'analyser la situation et de faire des recommandations au chapitre de la diversité; b) créer des mécanismes qui permettent de recruter activement les membres de minorités visibles; c) accroître la représentation des minorités visibles au sein des jurys de sélection du Ministère; d) établir des mécanismes qui favorisent une représentation équitable des minorités visibles, à tous les niveaux et dans toutes les catégories d'emploi; e) reconnaître, utiliser et mettre en valeur les compétences des minorités visibles au sein du Ministère; f) donner aux cadres et aux surveillants la formation et le soutien voulus pour gérer et mettre en valeur la diversité culturelle de l'effectif; g) évaluer le rendement des gestionnaires en fonction de la façon dont ils gèrent et mettent en valeur la diversité culturelle de l'effectif; h) mettre sur pied, dans l'ensemble du Ministère, des programmes éducatifs visant à mieux sensibiliser les employés aux enjeux interculturels. Le CCMV proposait aussi des mesures concrètes destinées à la mise en œuvre de ses recommandations.

2.6 Les syndicats

Du côté des syndicats, l'Alliance de la fonction publique du Canada a présenté en 1996 un mémoire au Groupe de travail du Congrès du Travail du Canada sur la lutte contre le racisme. Elle y considérait le racisme comme un état d'esprit transmis de génération en génération, qui favorise la haine et l'ignorance (AFPC, 1996 : 5). Les auteurs du mémoire souhaitaient que les syndicats agissent de manière « proactive », et ils soulignaient qu'il est important d'avoir une masse critique de membres des minorités visibles à des postes bien en vue au sein du syndicat lorsqu'on aborde des questions ayant trait à la race. L'Alliance a insisté sur la question des réseaux, et appuyé l'idée selon laquelle il devrait obligatoirement y avoir une personne appartenant à une minorité raciale au sein de chacune des équipes de négociation nationales. Elle a fait les recommandations suivantes : représentation des minorités visibles aux échelons supérieurs du mouvement syndical; programme de déclaration volontaire pour les membres, en ce qui a trait à la race; reconnaissance des titres de compétence étrangers, comme élément de négociation des conventions collectives, et reconnaissance du fait que l'appartenance à une culture ou à une religion différentes ne rend une personne ni meilleure ni pire; élaboration de cours sur le racisme, qui seraient donnés par des

d'entreprise canadienne aideraient les néo-Canadiens et les néo-Canadiennes à entrer dans la fonction publique, tandis que des programmes de formation en communication interculturelle seraient bénéfiques à l'ensemble des employés.

On a proposé la mise sur pied d'un programme de mentorat qui permette aux employés de mieux s'orienter dans les méandres du perfectionnement professionnel. On jugeait important que le mentor ait de solides connaissances dans ce domaine.

Citoyenneté et Immigration Canada

Dans un examen administratif préparé pour le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en 1996, le cabinet TLC Entreprises a tenté [TRANSCRIPTION] « d'examiner la culture organisationnelle, les valeurs et les systèmes au sein du Centre de traitement des données (CTD) de Vegreville, dans le but de favoriser un meilleur respect de toutes les personnes dans le milieu de travail », et de comprendre le contexte dans lequel s'inscrit le présumé harcèlement racial des minorités visibles au travail et dans la communauté. L'examen était centré sur la capacité du CTD d'offrir à tous ses employés un milieu de travail favorisant le respect de chacun et de chacune.

L'équipe a eu des entretiens avec plusieurs fonctionnaires membres de minorités visibles qui avaient soulevé le problème, ainsi qu'avec un certain nombre de gestionnaires, afin de déterminer si le CTD de Vegreville était un milieu de travail où les employés sont respectés. Les experts-conseils entendaient par là un milieu de travail [TRANSCRIPTION] « où il existe un canal de communication active et ouverte entre tous les niveaux hiérarchiques; où il existe un degré de sécurité qui permette à une personne de recevoir et de formuler des critiques positives ou constructives; où un respect mutuel, indépendamment des différences, sous-tend toute l'activité ayant lieu dans le milieu de travail; où le professionnalisme et des normes de conduite établies jouissent de l'appui de tout le personnel ainsi que de la direction ». Les experts-conseils sont arrivés à la conclusion que le CTD de Vegreville [TRANSCRIPTION] « n'est pas un milieu de travail exempt de harcèlement. En raison des changements qui se sont produits avec le temps, le milieu de travail a évolué d'une manière telle qu'il est possible de le considérer comme un environnement hostile pour les groupes appartenant aux minorités visibles ».

Le rapport contenait des recommandations destinées au personnel et à la direction. Au personnel, on demandait d'exiger des explications lorsqu'une mesure de dotation semble contraire aux règles en vigueur; de s'abstenir de toutes observations racistes; d'utiliser le processus de plainte pour résoudre les situations qui ne peuvent l'être autrement; et enfin d'éviter de chercher des motifs aux actions des autres.

Quant à la direction, on lui proposait d'élaborer un système qui permettrait aux employés d'obtenir de l'information sur tous les concours, afin qu'ils puissent s'assurer individuellement de l'équité du processus; de veiller à la présence, au sein des commissions de dotation en personnel, d'une personne ne faisant pas partie du CTD; de former un comité de gestion de la diversité, qui comprendrait autant de fonctionnaires membres de minorités visibles que de

2.5 Initiatives prises par certains ministères

Quelques rapports sur la présence des minorités visibles dans la fonction publique ont été produits par certains ministères. Nous avons pu obtenir les rapports émanant de trois d'entre eux : Patrimoine canadien, Citoyenneté et Immigration, Santé Canada. Nous en donnons un résumé ci-après.

Ministère du Patrimoine canadien

Le rapport du ministère du Patrimoine canadien, terminé en 1996, est le résultat d'un sondage et de consultations effectués auprès de tous les fonctionnaires du Ministère qui sont membres de minorités visibles. Le sondage a révélé que 85,5 % des membres de minorités visibles avaient déclaré faire partie de ce groupe.

On a posé aux répondants diverses questions touchant les expériences qu'ils ont vécues au sein du Ministère. D'après l'étude, les répondants estimaient que la majorité des gestionnaires et des supérieurs avaient besoin d'une meilleure formation interculturelle et d'une plus grande sensibilisation à la question. On y exprime l'avis qu'il [TRADUCTION] « semble y avoir un préjugé institutionnel contre l'avancement des fonctionnaires membres de minorités visibles, en particulier pour les postes de gestion et de supervision » (Multicom, 1996 : 9), et que les gestionnaires eux-mêmes auraient avantage à recevoir une formation interculturelle. Selon la majorité des répondants, les solutions exigent que les gestionnaires soient mieux sensibilisés au point de vue des fonctionnaires membres de minorités visibles, et qu'ils acquièrent de plus grandes compétences en matière de communication interculturelle.

Pour attirer davantage de membres de minorités visibles dans la fonction publique, on pense qu'ils devraient être présents dans l'ensemble de l'organisation ainsi que dans les directions de la planification, les jurys de sélection, la haute direction et le cabinet du ministre. On a proposé d'augmenter le nombre des programmes d'affectations; les gestionnaires pourraient le nom des personnes disponibles, en indiquant qu'ils sont prêts à en accepter d'autres. On a suggéré que le processus de concours fasse l'objet de contrôles, et que les griefs soient étudiés d'une manière équitable. Les auteurs du rapport ont insisté sur l'idée suivante : [TRADUCTION] « Il n'est pas nécessaire de faire quoi que ce soit de spécial, il suffit de tout faire d'une manière équitable ».

Sur l'ensemble des fonctionnaires du Ministère qui sont membres de minorités visibles, plus de quatre sur 10 estimaient que leur avancement professionnel avait été entravé par leur appartenance à ce groupe. Les facteurs suivants ont été mentionnés : préjugé institutionnel contre l'avancement des fonctionnaires membres de minorités visibles; faible appui syndical en matière de griefs, manque de vision de la part des gestionnaires, réactions négatives de clients, déficience de la formation.

L'exigence de la connaissance du français est considérée comme un obstacle à l'avancement. On a exprimé l'avis que des ateliers d'orientation culturelle sur des questions telles que la culture

particulier lorsqu'il s'agit de l'accès aux postes de gestion et des promotions au sein des cadres. On a insisté sur l'importance de l'obligation de rendre compte comme moyen de favoriser l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles.

2.4 Le point de vue des organisations non gouvernementales

Malgré les mesures prises par le Conseil du Trésor à la fin des années 1980, la représentation des minorités visibles dans la fonction publique ne correspondait qu'à la moitié de leur niveau de représentation parmi les employés sous réglementation fédérale au début de la décennie 1990. Ces piètres résultats ont amené des groupes d'intérêts à critiquer l'Administration canadienne et ses efforts visant à réaliser l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles dans la fonction publique. Dans un rapport de 1992 intitulé *L'inéquité en emploi*, le Conseil ethnoculturel du Canada reproche à la fonction publique de ne pas jouer un rôle de chef de file sur cette question, et exprime l'avis que l'Administration, en général, et plusieurs ministères clés, en particulier, donnent un bien mauvais exemple au secteur privé.

Dans un rapport publié en 1995, la Canadian Alliance for Visible Minorities décrivait la fonction publique en décroissance comme une [TRANSCRIPTION] « institution bureaucratique démoralisée ». La situation actuelle était résumée par trois termes : changement continu, incertitude, crainte. Le rapport faisait état d'un certain nombre de problèmes relatifs à la fonction publique. On y signalait la durée excessive des procédures de gestion, la concentration du pouvoir entre les mains des cadres supérieurs, l'inefficacité des services du personnel et des bureaux de l'équité en matière d'emploi, l'absence de répertoires de compétences, la diminution constante des possibilités d'emploi et le fait que les gestionnaires ne s'intéressent que pour la forme aux problèmes des minorités visibles. Parmi les autres grands problèmes évoqués, on peut citer : l'exclusion des membres de minorités visibles selon le critère des « qualités personnelles » ; l'utilisation de critères mal définis pour mesurer le rendement ; le manque d'intérêt à l'égard des problèmes touchant les minorités visibles ; les limites du processus d'appel ; l'inacceptation des employés membres de minorités visibles dans la culture bureaucratique ; le manque de mentors pour les employés membres de minorités visibles ; une tendance à ne pas faire cas des fautes commises.

Le rapport faisait également état de certains facteurs, tels la crainte de représailles chez les fonctionnaires membres de minorités visibles, le fait que les subtilités du système leur sont peu familières, et la difficulté qu'ils éprouvent à s'adapter à la culture organisationnelle. On y a observé que [TRANSCRIPTION] « étant donné la signification très variable des concepts de rendement et d'efficacité dans le système bureaucratique, le principe du mérite devient une noble fiction, et d'efficacité de toute crédibilité » (Canadian Alliance for Visible Minorities, 1995 : 21). Le rapport en arrivait à la conclusion que [TRANSCRIPTION] « la documentation et les conseils disponibles tentent de démontrer que le système est en mesure de s'adapter à eux (les membres de minorités visibles) à la condition qu'ils suivent le merveilleux chemin qui ne conduit nulle part. Et s'ils ne peuvent atteindre leur objectif, c'est tout simplement de leur faute. C'est le cas typique où l'on rejette le blâme sur la victime » (*ibid.* : 25).

matière d'emploi pour les minorités visibles, 1992 : 4). Le groupe était d'avis que la catégorie scientifique et professionnelle semble être devenue une cage dorée pour les minorités visibles. Il est difficile de dire dans quelle mesure cette concentration dans la catégorie scientifique et professionnelle influe sur leur capacité et leur propension à avoir accès aux postes de gestion, mais il serait certes utile de se pencher davantage sur le rôle de cette catégorie, qui constitue l'un des principaux groupes de relève de la catégorie de la gestion. Le GCMV a également signalé que les nominations de personnes n'appartenant pas à la fonction publique représentent environ 20 % des nouvelles nominations à la catégorie de la gestion, mais que peu de gestionnaires appartenant à des minorités visibles sont ainsi recrutés. En outre, le GCMV a fait état du « double écueil » subi par les femmes membres de minorités visibles.

Selon le GCMV, le temps ne suffirait pas à lui seul à corriger la sous-représentation des minorités visibles au niveau de la gestion. Il recommandait « des efforts d'une portée semblable à ceux visant à accroître la représentation des francophones et des femmes au sein de la fonction publique ». Comme le faisait valoir le GCMV, il est peu judicieux de tenter de puiser 100 % du talent auprès de 75 % de la population disponible.

On a constaté que les minorités visibles étaient bien représentées en Ontario (à l'extérieur de la région de la capitale nationale), en Alberta et en Colombie-Britannique, en particulier aux premières lignes. Au centre même de la problématique des minorités visibles figurait la formation des gestionnaires. Le GCMV a aussi attiré l'attention sur une culture organisationnelle fondée sur des idées fausses — comme celles voulant que l'équité en matière d'emploi constitue un « coup de pouce » pour les défavorisés et peut-être pour ceux qui n'ont pas les qualifications requises, ou encore un effort pour réparer les torts causés aux minorités visibles dans le passé, ou bien qu'elle s'oppose au principe du mérite. Si un grand nombre de fonctionnaires membres de minorités visibles manifestent un certain cynisme à l'égard de l'équité en matière d'emploi, certains gestionnaires de la fonction publique n'échappent pas aux stéréotypes relatifs aux minorités. Le GCMV a préconisé qu'on donne à l'équité en matière d'emploi « une plus grande visibilité et une plus grande priorité » et souligné qu'il importe de démontrer l'existence d'une « volonté politique de l'appliquer vigoureusement ».

Le GCMV a constaté que « la plupart des personnes [membres de minorités visibles] interviewées percevoient nos pratiques en matière d'emploi comme inéquitables, malhonnêtes et racistes ». Cette opinion a été corroborée par la majorité des gestionnaires et même des cadres supérieurs. Ils se demandaient si l'intérêt manifesté à l'égard de l'équité en matière d'emploi était authentique ou s'il n'était rien de plus que de « la poudre aux yeux ». Le rapport évoque le « recours abusif aux nominations intérieures » ainsi que la perception suivant laquelle les jurys de sélection, en matière de promotions, sont des « simagrées », une « supercherie », et accordent trop de poids au facteur « qualités personnelles »; on y fait aussi état de plaintes à l'égard des réseaux de « vieux amis » et de « nouvelles amies », qui diminueraient les chances des membres de minorités visibles. Le comité avait proposé une stratégie à deux volets : 1) accroître l'intérêt de la fonction publique au regard des minorités visibles, les sous-ministres prenant l'initiative de poser des gestes concrets en ce sens; 2) préparer les minorités visibles à une entière participation à tous les niveaux, en

en matière d'emploi », qui désigne les pratiques visant à supprimer les obstacles et les procédures discriminatoires dans le domaine de l'emploi. On présentait, dans le rapport, l'équité en matière d'emploi comme « une stratégie conçue pour effacer les effets actuels et résiduels des actes de discrimination et pour rendre équitable la concurrence pour les possibilités d'emploi pour ceux et celles qui ont été arbitrairement exclus. Elle nécessite un dosage particulier de plusieurs éléments, à savoir ce qui est indispensable, ce qui est équitable et ce qui est applicable dans le milieu de travail » (Abella, 1984 : 281).

Ces deux rapports ont préparé le terrain pour l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986, qui s'appliquait aux employés sous réglementation fédérale comptant au moins 100 employés (soit le dixième environ de la population active canadienne), mais ne s'appliquait ni à la fonction publique fédérale, ni à la GRC, ni aux forces armées. Une nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est entrée en vigueur le 24 octobre 1996; presque toute la fonction publique y est assujettie.

2.3 Mesures prises par le Conseil du Trésor

En avril 1985, une enquête du Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) révélait que 3 791 personnes (1,7 %) se déclaraient membres de minorités visibles dans la fonction publique, contre 4,3 % dans la population active canadienne en 1981. Le SCT a alors demandé à la Commission de la fonction publique (CFP) de mettre en œuvre un certain nombre de mesures spéciales ayant pour objet de faciliter l'« auto-identification » des membres de minorités visibles, et de contrôler les processus de recrutement, de références, de nomination et de formation. On annonça un programme spécial visant un maximum de 300 années-personnes pour la période 1986-1989. Ce programme consistait à faciliter le recrutement de membres de minorités visibles en payant la première année suivant la nomination à un poste de durée indéterminée, ou une période de six mois dans le cas d'un poste de perfectionnement de durée déterminée. Il était entendu, dans ce dernier cas, que la nomination conduirait à un poste de durée indéterminée.

Afin de mieux comprendre la problématique des minorités visibles et de trouver des solutions axées sur la consultation, le Secrétaire du Conseil du Trésor a formé au début des années 1990 un Groupe de consultation sur l'équité en matière d'emploi pour les minorités visibles (GCMV). Dans ses rapports publiés en 1992 et en 1993, le GCMV traite de plusieurs questions importantes. Parmi elles figurent le problème de la déclaration volontaire (ou auto-identification) et la réticence des membres de minorités visibles à déclarer faire partie de ce groupe. La déclaration volontaire ne donne aucun avantage direct, ont déclaré certains membres de minorités visibles. Certains craignaient même qu'elle ne les défavorise. D'autres arguments ont été invoqués à l'encontre de la déclaration volontaire : elle n'a rien à voir avec le mérite; c'est une mesure désagréable, une atteinte à la vie privée.

Le GCMV estimait « que le développement d'une mentalité favorable à de nouvelles perceptions et à de nouvelles façons de travailler sera une condition fondamentale d'un succès éventuel de l'équité en matière d'emploi » pour les minorités visibles (Groupe de consultation sur l'équité en

CHAPITRE DEUX

Documentation relative à la situation des minorités visibles dans la fonction publique

2.1 Introduction

Au sein de la communauté internationale, on respecte le Canada parce qu'on le tient pour un pays où règne la tolérance sur le plan racial. Mais on peut se demander s'il est à la hauteur de cette réputation au chapitre du traitement réservé aux minorités visibles dans sa propre fonction publique. Nous passons en revue, ci-dessous, quelques études et rapports ayant trait à la situation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale au chapitre de l'équité en matière d'emploi.

L'immigration a entraîné des changements notables dans la composition de la population canadienne et celle de la population active. En 1991, 9,1 % de la population active canadienne faisait partie des minorités visibles. Cette proportion — comme celle des minorités visibles dans la population en général — augmentera inévitablement au cours des prochaines années, tant à cause de l'immigration que de l'accroissement du nombre de personnes nées au Canada de parents membres de minorités visibles.

2.2 Origines du concept d'équité en matière d'emploi

L'établissement de programmes d'« équité en matière d'emploi » a été stimulé d'une part par des taux relativement élevés d'immigration en provenance de pays en voie de développement, et d'autre part par le programme américain d'« *affirmative action* » (« action positive »). Plusieurs études avaient révélé, au cours des années 1980, que les personnes originaires de pays en voie de développement subissaient un taux de chômage plus élevé et gagnaient moins que les autres Canadiens, et aussi qu'elles avaient du mal à trouver un travail dans le domaine où elles voulaient travailler (Samuel, 1996). Deux importants rapports publiés en 1984 allaient déterminer l'orientation des futures initiatives canadiennes dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. Cette année-là, le Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne publiait un rapport intitulé *L'égalité, ça presse!* On y expliquait que la société canadienne forme une « mosaïque verticale » dans laquelle certains groupes ethniques étaient privilégiés sur les plans économique et social. Le comité faisait 80 recommandations, dont certaines concernaient l'emploi.

Le second rapport, rédigé par la juge Rosalie Abella, avait pour titre *Égalité en matière d'emploi* et résultait des travaux d'une commission royale. On y signalait que l'expression américaine *affirmative action* ou « action positive » suscite souvent une réaction émotive négative, car elle est assimilée à la « discrimination à rebours », soit le fait de fonder les recrutements et les promotions sur l'appartenance à un groupe cible plutôt que sur le mérite. On lui a préféré l'expression « équité

Sommaire : Chapitre premier

Introduction

Ce chapitre a pour objet de décrire les objectifs de l'étude ainsi que la méthode utilisée.

- La représentation des membres de minorités visibles dans la fonction publique fédérale est inférieure à celle à laquelle on pourrait s'attendre en fonction de leur proportion dans l'ensemble de la population active canadienne. Elle est inférieure, aussi, à la représentation de ces personnes au sein des entreprises du secteur privé sous réglementation fédérale.
- L'étude a pour but de présenter à la fonction publique des suggestions constructives en ce qui a trait aux facteurs importants susceptibles d'expliquer la faiblesse de la représentation des minorités visibles.
- Quatorze ministères et organismes fédéraux, ainsi que 2 000 personnes, ont participé à l'étude.

L'étude était fondée sur les éléments suivants : a) un examen de la documentation relative à la situation des employés de la fonction publique membres de minorités visibles, portant surtout sur les années 1990; b) une comparaison statistique de la représentation des salariés membres de minorités visibles dans la fonction publique et dans le secteur privé sous réglementation fédérale; c) une analyse des politiques et pratiques de recrutement et de milieu de travail; d) des questionnaires remplis par un certain nombre d'employés de la fonction publique appartenant à des minorités visibles; par un groupe témoin d'employés n'appartenant pas à des minorités visibles; par des employés faisant partie du groupe dotation/gestion; par des cadres faisant partie du groupe BX (groupe de la direction) et par un petit nombre d'entreprises du secteur privé; e) des entretiens avec des personnes clés (principalement des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux) dans les quatorze ministères et organismes, et avec un petit nombre de responsables des ressources humaines dans le secteur privé; f) des groupes de discussion formés de membres de minorités visibles, de fonctionnaires n'appartenant pas à des minorités visibles, de membres du personnel responsable de la dotation et de la gestion, ainsi qu'un groupe d'anciens fonctionnaires membres de minorités visibles.

1.2 Groupes de discussion

Trente-huit groupes de discussion ont été constitués dans diverses régions du Canada. Des groupes de discussion « en personne » ont été organisés à Ottawa, à Toronto, à Montréal et à Vancouver. Des groupes de discussion « à distance », dirigés à partir d'Ottawa, ont permis de « réunir » des participants de toutes les provinces. En tout, 378 personnes ont participé. La taille des groupes variait de une à 21 personnes. Des groupes de discussion distincts ont été formés, dans la mesure du possible, pour les catégories de personnes suivantes : a) les fonctionnaires membres de minorités visibles; b) un groupe témoin de fonctionnaires ne faisant pas partie de minorités visibles; c) les personnes appartenant au groupe « dotation/gestion »; d) les anciens fonctionnaires. Les participants se sont exprimés en toute franchise et ont été une source de renseignements utiles, qui ont servi à la rédaction du rapport.

1.3 Entretiens

Des entretiens ont eu lieu avec quatorze sous-ministres adjoints et directeurs généraux travaillant dans la fonction publique, avec les responsables des ressources humaines dans huit organisations différentes du secteur privé, ainsi qu'avec l'ancien président de l'Association des banquiers canadiens. Plusieurs de ces personnes nous ont remis des documents qui se sont avérés utiles à la réalisation de l'étude.

de travail et dans les modalités du recrutement, pourrait expliquer, en partie, les tendances statistiques qui viennent d'être décrites.

1.1 Méthode

Quatorze ministères et organismes ont été retenus pour la réalisation de l'étude : il s'agissait d'avoir un échantillon largement représentatif de la fonction publique du Canada. Cet échantillon comportait des ministères et organismes de grande et de petite taille; certains avaient mieux réussi que d'autres à recruter des membres de minorités visibles; certains semblaient faire de sérieux efforts pour arriver à une meilleure représentation de la population active constituée de membres de minorités visibles, d'autres s'en souciaient moins.

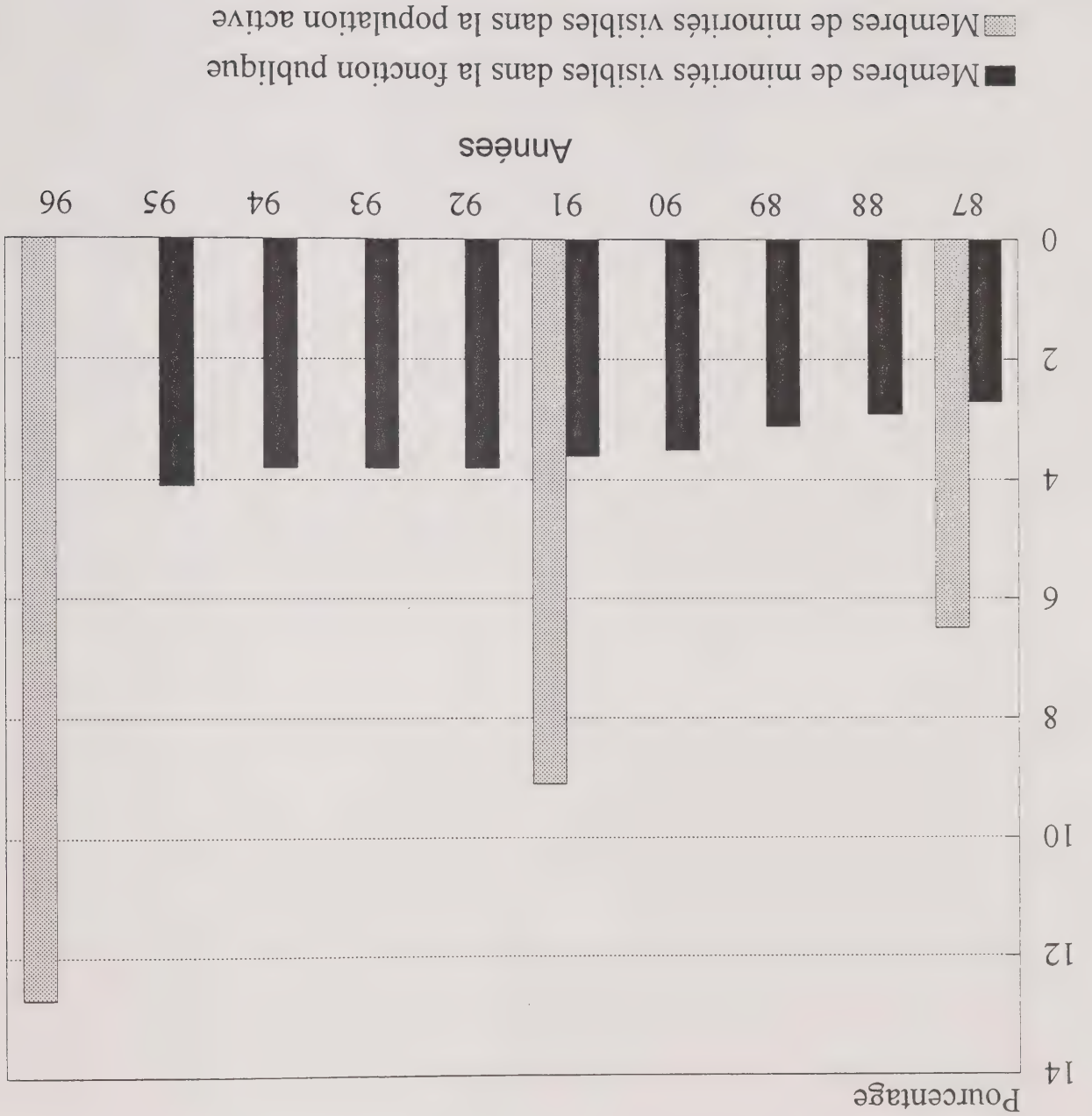
Les ministères et organismes choisis sont les suivants : Agro-Alimentaire Canada, la Commission canadienne des droits de la personne, Citoyenneté et Immigration Canada, le Commissaire aux langues officielles, le Service correctionnel du Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Environnement Canada, Développement des ressources humaines Canada, la Défense nationale, la Commission de la fonction publique du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Revenu Canada, Statistique Canada et le Conseil du Trésor du Canada.

La méthode utilisée pour la réalisation de la présente étude est principalement de nature qualitative. En tout, plus de 2 000 personnes ont participé, que ce soit en remplissant des questionnaires, en participant à des groupes de discussion ou en se prêtant à des entretiens individuels. Nombre d'autres personnes ont fait connaître leur avis par téléphone ou encore en envoyant des lettres, des télécopies, des messages électroniques ou des rapports. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les détails relatifs aux questionnaires et aux groupes de discussion.

Le respect de la confidentialité rendait impossible de choisir un échantillon aléatoire de participants membres de minorités visibles. Toutefois, une comparaison entre les caractéristiques des répondants et celles des membres de minorités visibles travaillant dans la fonction publique a révélé que, pour le questionnaire destiné aux minorités visibles, nous avons obtenu un échantillon de 12 %, relativement proche de l'univers des minorités visibles dans la fonction publique pour des caractéristiques telles que le sexe et la profession, comme le montre l'annexe 1. En outre, la distribution des participants membres de minorités visibles n'était pas trop éloignée de la distribution ethnique des minorités visibles au Canada. Les trois groupes principaux, parmi les minorités visibles du Canada, sont les personnes originaires de la Chine et de l'Asie du Sud ainsi que les Noirs; cela est vrai également des personnes ayant répondu au sondage, comme le montre l'annexe 1.

Malgré la représentativité relative des répondants, nous ne prétendons aucunement que cette étude rende parfaitement compte de la réalité. Mais les résultats indiquent sans nul doute quels sont les problèmes principaux auxquels font face les employés de la fonction publique membres de minorités visibles.

Diagramme 1 : Taux de représentation des minorités visibles dans la fonction publique et leur proportion au sein de la population active, années de recensement 1987-1996



CHAPITRE PREMIER

Introduction

À la date du 31 mars 1995, la fonction publique fédérale comptait 8914 employés membres de minorités visibles, soit une proportion de 4,1 % de la totalité des effectifs, alors que ces personnes forment 9,1 % de la population active disponible. Un très petit nombre seulement de ministères ont atteint, dans leur effectif national, le taux correspondant à la proportion des minorités visibles dans la population active disponible. Le recrutement de personnes membres de minorités visibles dans la fonction publique demeure à un taux de 2,7 % par année. Par surcroît, tout donne à penser que le pourcentage des cessations de fonctions au sein de la fonction publique (retraites, démissions, décès) sera plus élevé chez les membres de minorités visibles en raison de leur profil d'âge. Par conséquent, on risque en fait de voir diminuer la représentation des membres de minorités visibles en même temps que s'accroîtra leur nombre au sein de la population active disponible (la proportion des minorités visibles dans la population active disponible est évaluée à 12 % en 1996) du fait que leur nombre dans la population en général va croissant (voir le diagramme 1).

Le secteur privé sous réglementation fédérale a beaucoup mieux réussi à rapprocher la représentation des membres de minorités visibles de leur proportion au sein de la population active. La représentation des minorités visibles y atteignait 8,2 % en 1994 — soit le double du taux observé dans la fonction publique. Les banques ont été à l'avant-garde dans ce domaine. En 1995, les effectifs des cinq grandes banques à charte canadiennes étaient composés de membres des minorités visibles dans une proportion variant de 10,7 % à 18,2 %. Parmi les « cadres supérieurs », 5,4 % appartenaient à des minorités visibles, en 1995, à la Banque de Montréal; ce dernier groupe était suivi de près à cet égard par la Banque Scotia (4,6 %), tandis que dans la fonction publique, la proportion de salariés occupant des postes comparables (groupe « EX » ou groupe de la direction) n'était que de 2,4 %.

Les facteurs géographiques ne peuvent à eux seuls expliquer l'écart entre les succès obtenus par le secteur public et le secteur privé; en Ontario — la province où existe la plus forte concentration de membres de minorités visibles —, la représentation des minorités visibles dans la fonction publique est en fait très inférieure à leur proportion dans la population active disponible (5,2 % contre 12,6 %), alors que la représentation parmi les employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale (13,16 %) se rapproche du taux de disponibilité. Et le problème ne tient pas uniquement à l'effet des pratiques passées en matière de recrutement : encore aujourd'hui, le pourcentage de nouvelles recrues membres de minorités visibles dans la fonction publique ne correspond qu'à la moitié environ de leur pourcentage dans la population active disponible.

L'objectif de la présente étude consistait à indiquer à la fonction publique ce qui, dans le milieu

particulière. Toutefois, les participants ont fait preuve de patience et ont accepté de bonne grâce de nous faire part de leurs idées et de leurs observations fondées sur leur expérience. Le groupe de nous faire part de leurs idées et de leurs observations fondées sur leur expérience. Le groupe ont manifesté un intérêt considérable pour l'étude en répondant aux questionnaires et en participant aux groupes de discussion.

John Samuel
Lloyd Stanford
Camille Tremblay

John Samuel & Associates Inc., Ottawa

Remerciements

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de cette étude.

Dès le départ, le Secrétaire du Conseil du Trésor a accepté de nous faciliter l'accès à l'information centralisée disponible au sujet des minorités visibles dans la fonction publique. Le Secrétaire a demandé par écrit aux quatorze ministères et organismes choisis dans le cadre de l'étude de coopérer à cette initiative de la Commission canadienne des droits de la personne. La Commission de la fonction publique nous a aidés à obtenir les renseignements nécessaires portant sur ses programmes et ses services.

Les quatorze ministères et organismes (voir le Chapitre premier) choisis pour la réalisation de l'étude ont contribué d'une manière incalculable au succès de l'entrepris, malgré les contraintes imposées par la saison (l'étude a été effectuée pendant l'été). Les coordonnateurs et les comités responsables de l'équité en matière d'emploi dans les divers ministères et organismes, et tout particulièrement les comités consultatifs des minorités visibles (là où il en existait) nous ont donné des indications pratiques très utiles au sujet des procédures, et nous ont fait des suggestions quant aux méthodes à utiliser. Ils nous ont aidés à faire connaître l'étude. Ils nous ont fait part de leurs avis au sujet des projets de questionnaires, ont distribué ceux-ci, nous ont transmis les noms de personnes susceptibles de participer aux groupes de discussion, et ont assisté aux réunions d'information. Les sous-ministres adjoints de certains ministères ont demandé par écrit à tous leurs employés de collaborer à la réalisation de l'étude. Plusieurs fonctionnaires occupant des postes de cadres ont pris le temps de discuter avec nous au sujet de certains problèmes et des solutions possibles.

Les syndicats, avec qui nous sommes entrés en contact par le truchement du sous-comité national mixte de l'équité en matière d'emploi, ont manifesté un grand enthousiasme à l'égard de l'étude. L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada a parlé de l'étude dans son bulletin *Communications*. L'Alliance de la fonction publique du Canada a diffusé une note consacrée spécialement à l'étude. Les syndicats nous ont également fait connaître leurs réactions au sujet des projets de questionnaires, et ont vivement encouragé la participation de leurs membres.

Des cadres d'un certain nombre d'entreprises du secteur privé que nous avions retenues ont rempli des questionnaires, et ont bien voulu prendre de leur temps pour nous expliquer les politiques et pratiques en vigueur dans leur organisation au sujet du recrutement, du maintien en fonction et de l'avancement des membres de minorités visibles, ainsi que du milieu de travail.

Nous tenons aussi à exprimer notre vive gratitude à toutes les personnes qui ont participé aux groupes de discussion, ont exprimé leur point de vue en toute franchise, ont rempli les questionnaires et nous ont fourni des renseignements — que ce soit par des lettres, par téléphone, par le courrier électronique ou en nous communiquant certains rapports. La qualité de l'étude tient en grande partie à leur collaboration empressée et à leur franchise. Le fait que l'étude ait été effectuée pendant l'été, et donc pendant la période normale de vacances, posait une difficulté

aux nouveaux venus dans la fonction publique à comprendre le milieu de travail et à s'y adapter.

- L'impression que les gestionnaires de la fonction publique — à tous les échelons — ne sont pas toujours convaincus de la nécessité d'accroître la représentation des minorités visibles. Cet engagement doit être renforcé, et se manifester par des mesures concrètes, par l'intégration, dans les plans d'activités, des objectifs relevant de l'équité en matière d'emploi, et par l'obligation de rendre compte des résultats obtenus.

Les observations ayant trait à la flexibilité, d'une part, et à la reddition de comptes, d'autre part, revêtent un intérêt particulier. Les participants ont dit que les politiques et procédures d'engagement — la limitation du recrutement externe, par exemple — ne présentent pas la flexibilité qui permettrait d'accroître les possibilités d'emploi pour les membres de minorités visibles. En revanche, certains participants, en tout cas, estimaient que l'exercice par les gestionnaires des pouvoirs discrétionnaires qui leur sont conférés en matière de nominations intermédiaires et de mutations, par exemple, défavorise les minorités visibles. On pourrait en conclure qu'une augmentation de la flexibilité et des pouvoirs discrétionnaires des gestionnaires ne saurait être efficace à moins que ces derniers ne soient tenus de rendre compte des résultats obtenus quant à la réalisation des objectifs poursuivis au chapitre de l'équité en matière d'emploi — et que ces objectifs doivent être pris en compte dans tous les aspects du processus de dotation.

Conclusion

La plus importante observation faite par toutes les personnes ayant participé à cette étude, c'est que la situation ne pourra changer sans un engagement au niveau hiérarchique le plus élevé. On pourra alors commencer sérieusement à assigner à la fonction publique, en matière de diversité, des objectifs répondant pleinement à l'esprit et à la lettre de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, et veiller à leur réalisation.

Pour améliorer la situation des minorités visibles, la fonction publique n'a pas besoin de quotas. Il lui faut plutôt supprimer les obstacles existants et faire en sorte que le mérite soit véritablement reconnu et récompensé. Les recommandations formulées dans la présente étude visent à faciliter les changements auxquels la fonction publique ne peut échapper au seuil du XXI^e siècle. Le Canada a besoin d'une fonction publique qui soit dynamique, capable d'adaptation et productive. Pour y arriver, la fonction publique du Canada doit impérativement se doter d'une nouvelle stratégie en matière de diversité.

groupes de discussion, que la discrimination comme telle n'est qu'un élément du problème. Dans les deux groupes, on a fait état de nombreux autres facteurs contribuant à la faible représentation des minorités visibles :

- Un manque de flexibilité dans le processus de dotation, qui réduit la possibilité de faire preuve d'inventivité sur divers plans : activités d'extension, recrutement, normes de sélection.
- Le sentiment que les candidats aux nominations et aux promotions sont «choisis à l'avance», et le fait que la représentation des minorités visibles n'entre pas en ligne de compte dans la composition des jurys de sélection. Par conséquent, certains employés membres de minorités visibles se sont retirés de leur propre chef des concours, estimant n'avoir aucune chance de l'emporter.

- La difficulté d'obtenir de l'information sur les emplois et sur les exigences qui y sont rattachées, tant pour les personnes désireuses d'entrer dans la fonction publique que pour celles qui souhaitent y obtenir de l'avancement.
- L'existence d'un certain malaise à l'égard du milieu de travail, et l'impression que les réseaux, les liens de parenté et les liens sociaux jouent un rôle majeur dans le recrutement et l'attribution des promotions.

- La façon dont, globalement, la fonction publique est perçue par les communautés appartenant aux minorités visibles, exacerbée par le dénigrement dont les fonctionnaires sont l'objet, les préjugés culturels à l'endroit de l'emploi dans la fonction publique et le fait que, pour certaines professions libérales, les salaires sont plus bas dans la fonction publique que dans le secteur privé.

- L'absence d'une approche simple mais structurée en ce qui a trait au perfectionnement professionnel et aux possibilités de formation. On a souvent mentionné des problèmes ayant trait au manque d'information, à l'accessibilité, aux encouragements et aux crédits.
- Le fait qu'on n'axe pas les efforts sur le recrutement de membres de minorités visibles aux postes de cadres supérieurs. Vu l'absence d'une masse critique de gestionnaires membres de minorités visibles, les employés ne se reconnaissent pas dans les personnes occupant les échelons hiérarchiques supérieurs. Sans une telle masse critique, il demeurera plus difficile d'encourager les fonctionnaires membres de minorités visibles à aspirer à des postes de cadres supérieurs.

- Des besoins persistants en ce qui a trait aux possibilités de formation; on ne pense pas seulement aux cours et aux salons de l'emploi, mais à la nécessité de donner aux gestionnaires une formation portant précisément sur les façons dont on peut favoriser la diversité dans le cadre des processus courants; on pense aussi à la nécessité d'apprendre

Résumé

Les minorités visibles font partie intégrante de la société canadienne. De 1986 à 1991, leur proportion dans la population active est passée de 5,9 % à 9,1 % et, celle-ci est évaluée à environ 12 % en 1996. En revanche, leur représentation dans la fonction publique, qui était de 2,7 % en 1987, n'atteignait toujours que 4,1 % en 1995. Pour un pays comme le Canada, qui est reconnu, dans le concert des nations, comme un lieu de tolérance sur le plan racial, cette piètre représentation des minorités visibles dans la fonction publique n'est pas acceptable.

Tout indique que le secteur privé sous réglementation fédérale fait beaucoup mieux au chapitre du recrutement de membres de minorités visibles. De 1987 à 1994, la représentation des minorités visibles dans le secteur privé est passée de 5,0 % à 8,2 % de la population active. Dans les cinq grandes banques à charte, le niveau de représentation allait de 10,7 % à 18,2 % en 1995. Certaines banques affirment, du reste, que la présence de salariés membres de minorités visibles dans leur effectif a des effets positifs sur le plan de la productivité et de la rentabilité.

Ces statistiques ont donné à la Commission canadienne des droits de la personne l'idée de la présente étude. L'objectif de celle-ci est d'indiquer à la fonction publique, dans un esprit constructif, les éléments qui, dans les pratiques d'engagement et le milieu de travail, pourraient expliquer en partie la situation qui vient d'être décrite.

Quatorze ministères et organismes ont été choisis, de façon à avoir un échantillon représentatif de la fonction publique. Il y en a de très grands, et de plus petits; certains ont obtenu de meilleurs résultats que d'autres dans le recrutement de membres de minorités visibles, et certains semblaient consacrer de plus grands efforts que d'autres à la réalisation de cet objectif. Plus de 2 000 employés de ces ministères et organismes ont accepté à titre bénévole de prêter leur concours.

L'approche adoptée pour la présente étude comportait plusieurs volets et reposait sur des techniques à la fois qualitatives et quantitatives : questionnaires, groupes de discussion, entretiens. Les participants étaient répartis en divers groupes : fonctionnaires membres de minorités visibles, dont un groupe d'anciens fonctionnaires; groupe témoin, constitué de fonctionnaires ne faisant pas partie de minorités visibles; fonctionnaires ayant des responsabilités en matière de dotation et de gestion; cadres supérieurs appartenant au groupe « EX » ou « groupe de la direction » — surtout des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux.

Un questionnaire a aussi été distribué à douze entreprises du secteur privé, et on a eu des entretiens avec huit responsables des ressources humaines dans le secteur privé, ainsi qu'avec l'ancien président de l'Association des banquiers canadiens.

Les employés membres de minorités visibles comme les gestionnaires de la fonction publique, y compris les cadres supérieurs, ont exprimé l'avis que la discrimination est courante dans la fonction publique. Toutefois, il est ressorti clairement des questionnaires et des rencontres des

Liste des diagrammes

10	Diagramme 1 : Représentation des minorités visibles dans la fonction publique
41	Diagramme 2 : Participation aux jurys de sélection
45	Diagramme 3 : Fonctionnaires occupant le même poste depuis leur entrée dans la fonction publique
46	Diagramme 4 : Nombre de promotions obtenues au cours des sept dernières années
47	Diagramme 5 : Fonctionnaires ayant occupé un poste intérimaire d'un niveau supérieur
50	Diagramme 6 : Motifs pour lesquels des fonctionnaires n'ont pas posé leur candidature pour des promotions
Annexe 1 :	
92	Diagramme 1 : Les minorités visibles dans la fonction publique et les répondants, selon le sexe
93	Diagramme 2 : Catégories professionnelles : répondants et fonction publique
95	Diagramme 3 : Origine des répondants

TABLE DES MATIÈRES

Description	Page
Résumé	3
Remerciements	7
Chapitre premier : Introduction	9
Chapitre 2 : Documentation relative à la situation des minorités visibles dans la fonction publique	15
Chapitre 3 : Examen des politiques et pratiques d'engagement	23
Chapitre 4 : Le point de vue des employés	35
Chapitre 5 : Le point de vue des gestionnaires	57
Chapitre 6 : Les minorités visibles et le secteur privé	67
Chapitre 7 : Recommandations	77
Annexe 1 : Questionnaires/Groupes de discussion	89
Annexe 2 : Tableaux tirés des questionnaires 3 et 4	96
Annexe 3 : Tableaux sur la représentation, les promotions et le recrutement des minorités visibles	107
Bibliographie	109

SUPPORTS DE SUBSTITUTION

La présente publication est également publiée sur bande sonore, en gros caractères, sur disquette informatique et en braille pour faire en sorte qu'elle soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

Pour obtenir copie du présent rapport sur supports de substitution, veuillez communiquer avec :

Commission canadienne des droits de la personne
Direction générale de la promotion des droits de la personne
320, rue Queen, Tour A, Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Téléphone : (613) 995-1151

ATS : (613) 996-5211

Internet : info@chrc.ca

<http://www.chrc.ca>

Les minorités visibles et la fonction publique du Canada

Rapport présenté à la
Commission canadienne des droits de la personne

par
John Samuel & Associates Inc., Ottawa

Février 1997

Les minorités visibles et la fonction publique du Canada

Rapport présenté à la
Commission canadienne des droits de la personne

par
John Samuel & Associates Inc., Ottawa

Février 1997